

JENS DIETRICHSON
LINA MARIA ELLEGÅRD

**BUDGETPROCESSENS BETYDELSE FÖR GOD
EKONOMISK HUSHÅLLNING**

SKRIFTSERIE 2014:6



INSTITUTET FÖR EKONOMISK FORSKNING
VID LUNDS UNIVERSITET

FÖRORD

Kommuner såsom vi känner dem idag har kan sägas ha tränat på sin budgetprocess i över 150 år. Allt sedan 1862 års kommunalförordningar trädde ikraft 1 januari 1863, och sedan blev lag tre år senare, har budgeten som styrverktyg varit ett obligatorium i den kommunala verksamheten. Budgetens centrala plats i den kommunala beslutsprocessen har också medfört att den kontinuerligt varit under debatt och omprövning, och föga förvånande har både dess utformning och tillämpning varierat över tid. Den kommunala träningsintensiteten i budgetfrågor har avsevärt ökat under de senaste 15-20 åren. Denna ökning är bland annat föranledd av dystra ekonomiska framtidsprognoser, införandet av begrepp såsom god ekonomisk hushållning och finansiella mål i kommunallagen samt en ny lag om kommunal redovisning.

I föreliggande studie ställer sig författarna frågande till i vilken mån de regler som kommunen använder för att hantera sin budgetprocess har någon betydelse för god ekonomisk hushållning. Projektet är samfinansierat tillsammans med Kommun Invest och består av ett antal studier som författarna rapporterat i olika delar. I denna KEFUrapport återges förutom studiens teoretiska ramverk och empiriska material ett antal intressanta analyser av budgetreglers roll på nämnds nivå. Den innehåller också en omfattande beskrivning och analys av vilka finansiella mål som kommunerna arbetar med. Rapporten väcker många spännande tankar och pekar tydligt på att det finns all anledning att på kommunal nivå fundera på hur man arbetar med såväl utformning som tillämpning av sina budgetregler. Som brukligt svara författarna ensam för de värderingar och slutsatser som görs i rapporten.

Lund i oktober

Ulf Ramberg

KEFU

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|---|----|
| Förord | 2 |
| Kapitel 1 Sammanfattning | 4 |
| Kapitel 2 Bakgrund | 6 |
| 2.1 Ekonomiskt nuläge i kommuner och landsting | 7 |
| Kapitel 3 Budgetregler och god ekonomisk hushållning | 12 |
| 3.1 Aktörer i budgetprocessen | 12 |
| 3.2 Problem i budgetprocessen | 13 |
| 3.3 Budgetreglers påverkan i teorin | 15 |
| Kapitel 4 Internationell nationalekonomisk forskning om budgetregler | 20 |
| 4.1 Transparenta budgetprocesser | 20 |
| 4.2 Centralisering | 21 |
| 4.3 Finansiella mål | 21 |
| 4.4 Över- och underskottshantering | 21 |
| Kapitel 5 Finansiella mål i svenska kommuner | 23 |
| 5.1 Data och metod | 23 |
| 5.2 Resultat | 24 |
| Kapitel 6 Budgetregler och god ekonomisk hushållning i svenska kommuner | 31 |
| 6.1 Budgetregler i svenska kommuner | 31 |
| 6.2 Budgetregler och årets resultat på kommunnivå | 33 |
| 6.3 Budgetregler och resultat på nämndnivå | 36 |
| Kapitel 7 Tolkningar och diskussion | 44 |
| 7.1 Är ett högre ekonomiskt resultat ett bättre resultat? | 44 |
| 7.2 Orsakssamband eller korrelationer? | 46 |
| Kapitel 8 Avslutning | 48 |
| Referenser | 49 |

Kapitel 1

SAMMANFATTNING

Att behålla budgetdisciplin och skapa förutsättningar för långsiktigt god ekonomisk hushållning är en ständigt närvarande utmaning för offentliga organisationer. Den företrädesvis nationalekonomiska forskningen som vi redogör för i denna rapport tyder på att det är möjligt att förbättra den ekonomiska hushållningen genom att förbättra de regler, procedurer och normer som styr budgetprocessen. Ett flertal internationella studier har visat att god ekonomisk hushållning är förknippat med förekomsten av regler som gör det möjligt för befolkningen att enkelt följa upp ekonomiska planer och utfall, som centraliserar planeringsfasen (och därmed begränsar implementerande enheters inflytande över denna), och som kräver att vissa finansiella mål införs och följs upp. En av oss själva tidigare genomförd studie tyder på att budgetprocessens utformning är av betydelse också för de svenska kommunerna (Dietrichson & Ellegård 2014): årets resultat per invånare är högre i kommuner vars budgetprocess är relativt centraliserad och där det finns en relativt hög risk att förvaltningschefer byts ut om deras förvaltningar uppvisar upprepade budgetunderskott. Dessutom är årets resultat per invånare högre om nämnderna får behålla uppkomna överskott och för med sig underskott till nästkommande budgetår.

Den tidigare forskningen, inklusive vår egen studie, har dock svårt att särskilja effekterna av budgetregler från effekten av att olika länder/regioner/kommuner har olika ambitionsnivå när det gäller god ekonomisk hushållning. Vidare har studierna som regel mätt utfall 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 nämndnivå. I föreliggande rapport redovisar vi nya analyser, där vi kombinerat data över budgetutfall på nämndnivå för de största nämnderna i de 290 svenska kommunerna med de enkätdata över budgetprocessens utformning som användes i vår tidigare studie. Vi undersöker två aspekter av budgetprocessen: 1) att över- och/eller underskott förs över till nästa budgetår och 2) risken för förvaltningschefer att bli ersatta vid upprepade underskott. Båda dessa faktorer visar sig ha statistiskt signifikanta samband med budgetutfallen på nämndnivå.

Att behålla överskott, eller att ha som princip att byta ut förvaltningschefer efter upprepade underskott, är förknippat med högre budgetöverskott. Att föra över underskott har istället ett negativt samband med nämndernas resultat. 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.

Rapporten innehåller också en kartläggning av förekomsten av finansiella mål i kommunerna. Detta 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: 285 av 290 kommuner redovisar finansiella mål i sina årsredovisningar. Värt 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. Det är också vanligt att ha mål kring självfinansieringsgraden av investeringarna (finns i 51 procent av kommunerna), soliditeten (35 procent) eller hanteringen av låneskulden (27 procent).

Det finns skäl att vara försiktig med att tolka de positiva sambanden mellan budgetregler och mått på god ekonomisk hushållning som att budgetregler *orsakar* bättre ekonomisk hushållning. Vi diskuterar detta och andra problem mer ingående i ett avslutande kapitel. Sammanfattningsvis är dock vår bedömning att det är troligt att budgetregler är ett fungerande verktyg och vår förhoppning är att denna rapport kan tjäna som inspiration till kommuner och landsting som vill förbättra sin ekonomiska hushållning.

Kapitel 2

BAKGRUND

Att behålla budgetdisciplin och skapa förutsättningar för långsiktigt god ekonomisk hushållning är en ständigt närvarande utmaning för offentliga organisationer. Den globala finanskrisen har tydligt visat relevansen i denna utmaning, då ekonomin i kommuner, regioner och länder världen över utsatts för starka påfrestningar. Exempelvis har länder som Grekland och Portugal och regioner som Andalusien och Valencia nödgats motta statliga hjälpprogram, medan städer som Detroit och Stockton i USA har genomgått regelrätta konkurser.

Ett sätt att förbättra förutsättningarna för en god ekonomisk hushållning är att förbättra de regler, procedurer och normer som styr budgetprocessen - hädanefter *budgetregler* med ett ord. Det kan handla om formella regler som bestämmer om nämnderna kan föra över uppkomna överskott från ett budgetårs till ett annat, de procedurer som stipulerar hur förhandlingen om budgeten går till, eller mer informella regler/normer som risken att förvaltningschefer får lämna sin post efter systematiska underskott. Ett syfte med denna rapport är att sammanfatta resultat från den forskning som bedrivits kring budgetregler och god ekonomisk hushållning i länder, regioner och kommuner, både internationellt och i Sverige. Det andra syftet är att redovisa resultat från forskningsprojekt där vi själva samlat in data över svenska kommuners budgetregler, finansiella mål och ekonomiska resultat på såväl övergripande nivå som på nämndnivå.¹

Vi fortsätter nedan med en kort beskrivning av det ekonomiska nuläget i svenska kommuner och landsting, innan vi i kapitel 3 redovisar den teoretiska bakgrunden till varför vi tänker oss att budgetregler kan påverka ekonomiska

¹ Genomförandet av de projekt som redovisas för första gången i denna rapport har stötts finansiellt av KEFU och Kommuninvest, vilket vi är mycket tacksamma för.

utfall. Kapitel 4 innehåller en översikt av den internationella empiriska forskningen om sambandet mellan budgetregler och god ekonomisk hushållning. Kapitel 5 beskriver förekomsten av finansiella mål i de svenska kommunerna. Kapitel 6 redovisar resultat kring sambandet mellan budgetregler och ekonomiskt resultat i de svenska kommunerna. Kapitel 7 innehåller en diskussion om hur forskningsresultaten bör tolkas och tar upp ett antal problem i den forskning som har presenterats i rapporten. Kapitel 8 innehåller en kort avslutande diskussion.

Den andra delen av rapporten fokuserar därmed i stor utsträckning på de svenska primärkommunerna, men det förtjänar att understrykas att våra resultat med tanke på likheten mellan kommuner och landsting när det gäller redovisning och finansiering bör vara av intresse också för landstingen. Frågan om hur budgetprocessen bör organiseras är i många fall högst relevant även utanför kommun-, och landstingssektorn; exempelvis är regler för hantering av över- och underskott av intresse för alla budgetstyrda organisationer med uppdelat ansvar för planering och implementering av budgeten.

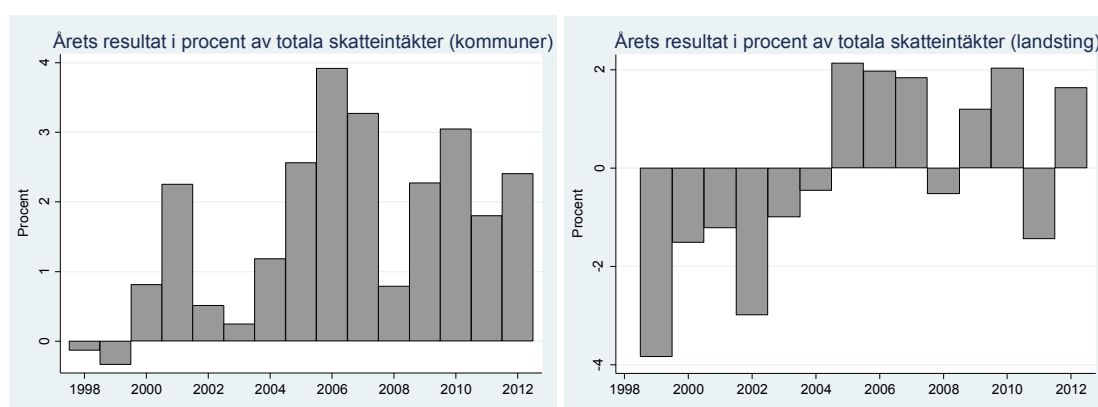
2.1 EKONOMISKT NULÄGE I KOMMUNER OCH LANDSTING

Medan många länder, kommuner och regioner i världen har drabbats hårt av finanskrisen, inte minst i Europa, så har utvecklingen för svenska kommuner och landsting inte varit lika dramatisk. Ingen kommun och inget landsting har till exempel behövt söka extra finansiellt stöd från staten. Visserligen kan en anledning till detta vara det extra statsbidrag delades ut till samtliga kommuner och landsting under 2009 och 2010, men man kan ändå fråga sig hur relevant frågan om budgetregler är i Sverige 2014. I nästa avsnitt presenterar vi statistik över utvecklingen av två nyckeltal, årets resultat och soliditet, för både kommuner och landsting. Det bör nämnas direkt att dessa två nyckeltal inte ger en fullödig bild av hur god den ekonomiska hushållningen i kommuner och landsting är. Visserligen är inte begreppet god ekonomisk hushållning speciellt tydligt definierat (se kapitel 8 i Kommunallagen), men eftersom lagen stipulerar att inte bara finansiella mål ska anges utan även mål och riktlinjer för verksamheten så bör lagstiftaren tolkas som att begreppet innefattar mer än att bara ha goda finanser (SKL 2005). Vi fokuserar dock på det finansiella och budgetmässiga perspektivet i större delen av denna rapport, för att i kapitel 7 återkomma till frågan om huruvida de mått som använts i forskningen fångar betydelsen av god ekonomisk hushållning.

En fullständig genomgång av det finansiella läget ligger utanför syftet med rapporten. Vår avsikt med nedanstående avsnitt är istället att peka på några potentiella problem, som vi tycker indikerar att frågan om budgetprocessens organisering är relevant för ganska många kommuner och landsting.²

2.1.1 UTVECKLINGEN AV ÅRETS RESULTAT OCH SOLIDITET

Figur 2.1 visar utvecklingen av det årliga genomsnittet av årets resultat i procent av totala skatteintäkter i kommunerna under 1998-2012 (till vänster i figuren) och landsting 1999-2012 (till höger). Samtliga data i detta avsnitt är hämtade från Statistiska centralbyrån (SCB 2014).³ Årets resultat räknas ut som totala intäkter minus totala kostnader, medan de totala skatteintäkterna inbegriper inkomstskatteintäkter och intäkter från det kommunala utjämningsystemet.



Figur 2.1: Genomsnittligt årets resultat i procent av totala skatteintäkter, kommuner (vänster) och landsting (höger)

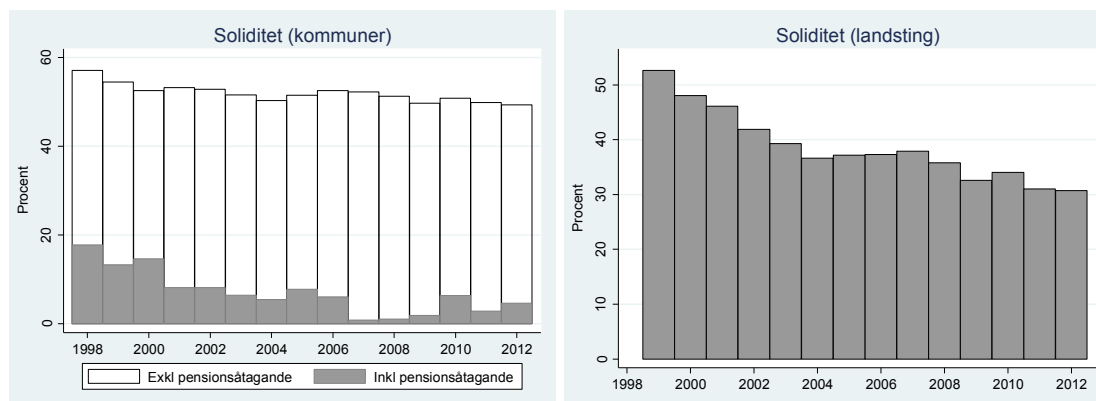
För kommunerna ser trenden relativt god ut, sedan införandet av det kommunala balanskravet år 2000 har det genomsnittliga resultatet varit positivt samtliga år. I

² För en betydligt mer detaljerad genomgång av kommunernas finansiella situation och hantering av denna, i synnerhet sedan 2008, se rapporterna från det nationella kommunforskningsprogrammet. De viktigaste slutsatserna samt referenserna till samtliga rapporter står att finna i Brorström et al. (2013).

³ Notera att vi redovisar ett oviktat genomsnitt över samtliga 290 kommuner (289 fram till 2003 då Knivsta tillkommer). SCB redovisar i sin statistik ett viktat riksgenomsnitt. Eftersom utgångspunkten i de senare kapitlen är den enskilda kommunen tycker vi att det oviktade genomsnittet är mest relevant i detta sammanhang.

genomsnitt under hela perioden 1998-2012 uppnådde kommunerna ett resultat uppgående till 1,6 procent av totala skatteintäkter; i perioden 2000-2012, det vill säga efter balanskravets införande, var genomsnittet 1,9 procent. För landstingen är trenden också positiv men helheten ser inte lika bra ut. Fram till 2004 var de genomsnittliga resultaten negativa, medan genomsnittet för åren därefter upp gick till ca 1 procent. Totalt för hela perioden 1999-2012 var genomsnittet negativt, -0,15 procent.

Figur 2.2 visar istället utvecklingen av soliditeten, återigen med kommunernas genomsnitt till vänster och landstingens till höger. Soliditeten definieras som förhållandet mellan eget kapital och värdet av totala tillgångar, där eget kapital är skillnaden mellan värdet på den totala skulden och värdet på de totala tillgångarna. Måttet säger därmed hur stor del av tillgångarna som finansierats med egna medel, det vill säga den andel som inte lånefinansierats. Enligt den kommunala redovisningslagen ska inte pensionsåtaganden intjänade före 1998 upptas som en skuld i balansräkningen, men eftersom det kan vara intressant att visa det totala åtagandet visar vi kommunernas soliditet såväl inklusive som exklusive pensionsåtaganden intjänade innan 1998. För landstingen redovisar SCB tyvärr bara soliditeten exklusive pensionsåtagandet intjänat innan 1998.

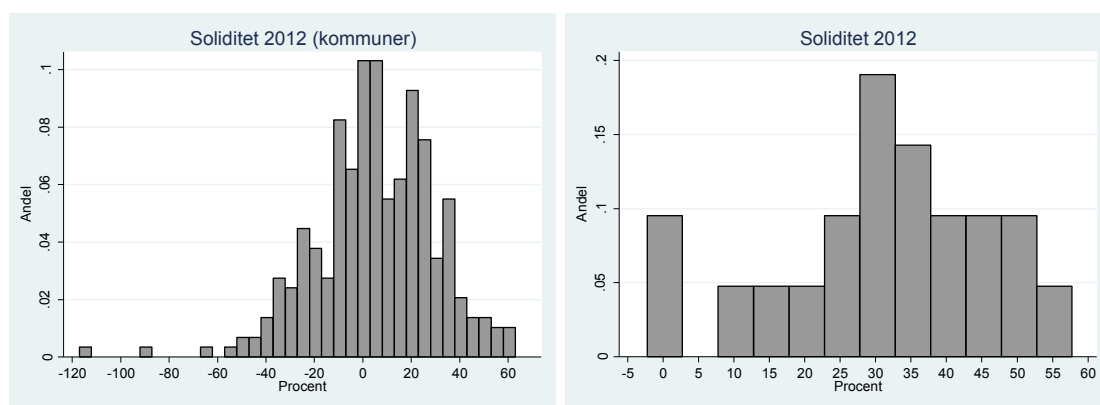


Figur 2.2: Soliditet exklusive och inklusive totalt pensionsåtagande, kommuner (vänster) och landsting (höger)

Figur 2.2 visar en nedåtgående trend för både kommuner och landsting. Föga oväntat med tanke på resultatnivåerna så är trenden mer negativ för landstingen, som tappat ca 22 procentenheter sedan 1999. För kommunernas del kan noteras att de positiva resultaten under perioden inte inneburit att soliditeten stärkts;

istället ser vi en minskning på 8 procentenheter exklusive och 13 procentenheter inklusive totalt pensionsåtagande.

Figur 2.3 visar istället hur fördelningen av soliditeten såg ut år 2012. Den horisontella axeln visar soliditetsnivåer i procent, uppdelade i grupper om 2,5 procentenheter för kommuner och 5 procentenheter för landsting. Den vertikala axeln visar andelen kommuner/landsting som återfinns inom en viss grupp. Soliditeten för kommunerna (till vänster) inkluderar det totala pensionsåtagandet, medan soliditeten för landstingen (till höger) exkluderar pensionsåtagande intjänade innan 1998.



Figur 2.3: Soliditet 2012 inklusive totalt pensionsåtagande för kommuner (vänster) och exklusive pensionsskuld intjänad före 1998 för landsting (höger)

Fördelningen för kommunerna är centrerad strax över 0 procent och genomsnittet är 7 procent. Totalt har 37 procent av kommunerna negativ soliditet när den totala pensionsskulden räknas in; det vill säga, de har en total skuld som överstiger värdet av deras totala tillgångar. Som nämnts finns inte landstingens soliditet inklusive totalt pensionåtagande tillgänglig hos SCB, men två av 21 landsting har negativ soliditet redan när pensionsåtaganden intjänade före 1998 exkluderas. I övrigt är fördelningen centrerad runt 30 procent, med ett genomsnitt på 31 procent.

Hur oroad bör vi vara av att närmare 40 procent av kommunerna (och säkerligen relativt många av landstingen också) har ett större totalt åtagande än vad deras tillgångar är värda? Det är verkligen inte uppenbart vad som är en optimal nivå för någon av variablerna ovan. Många av kommunerna med negativ soliditet 2012 har dessutom haft detta relativt länge, utan att behöva ställa in betalningar eller be om extra stöd från staten. Så länge de som lånat ut

pengar litar på att kommunerna kan betala tillbaka någon gång och täcker sina räntekostnader under tiden, behöver det inte uppstå några problem. Men vi föreställer oss ändå att en situation med negativ soliditet knappast är optimal för någon kommun. Kommunerna själva tycks också vara av samma uppfattning; deras årsredovisningar ger ofta uttryck för att förbättringar måste till när soliditeten är låg. Därmed tycker vi också att det är motiverat att undersöka faktorer som skulle kunna åstadkomma en förbättrad ekonomisk hushållning bland svenska kommuner och landsting. Resten av denna rapport tillägnas denna fråga.

Kapitel 3

BUDGETREGLER OCH GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING

Detta kapitel avser att ge en översiktlig beskrivning till främst nationalekonomiska teorier kring varför och när budgetregler kan påverka budgetdisciplin och god ekonomisk hushållning. Fokus ligger på regler som är relativt enkla för den enskilda kommunen/landstinget att införa.

Vi börjar med faktorer som ger väljare större möjligheter att utvärdera politikers handlande, något som i litteraturen har kallats budgetprocessens *transparens*. Därefter behandlas det som kan kallas budgetprocessens planeringsfas, under vilken resurser förhandlas, mål sätts och budgeten till slut fastställs. Regler som fastställer olika aktörers förhandlingsmöjligheter är avgörande i denna fas; dessa regler benämns ofta som budgetprocessens grad av *centralisering*. I budgetprocessens avslutande implementeringsfas blir regler som påverkar valet av hur mycket resurser som ska spenderas viktiga. Vi går igenom två typer av sådana regler: *belöningar/bestraffningar kopplade till finansiella mål* och *över- och underskottshantering*.

Innan vi går in på hur olika typer av regler kan tänkas fungera beskriver vi olika aktörer som deltar i budgetprocessen och diskuterar vilken typ av problem budgetreglerna kan tänkas lösa. Vi vill framhålla att översikten inte tar upp samtliga problem som kan tänkas uppstå, utan fokuserar på de problem där budgetregler har störst påverkan.

3.1 AKTÖRER I BUDGETPROCESSEN

En första uppdelning av olika aktörer i budgetprocesser, åtminstone i demokratiska länder, är den mellan väljare å ena sidan och folkvalda politiker och de organisationer dessa styr å andra sidan. *Inom* dessa organisationer finns det också olika aktörer, med olika roller och intressen. Medan aktörerna i budgetprocesser på statlig, regional och kommunal nivå förstås är olika i många dimensioner är det också mycket som förenar de roller de har. Vi kommer i

denna rapport främst använda oss av en uppdelning mellan *planerande* och *implementerande* enheter.

Planerande enheter har ansvar för planeringsfasen och det slutgiltiga beslutandet av budgeten. I de svenska kommunerna skulle denna typ av aktör främst vara kommunstyrelse och kommunfullmäktige med tillhörande förvaltningar; motsvarigheten i landstingen är landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige.

Implementerade enheter har ansvaret för att genomföra den plan för verksamheten som fastlagts i budgeten. I kommuner och landsting utgörs de implementerade enheternas av fack-, distrikts- och stadsdelsnämnder med tillhörande förvaltningar.⁴

I en regering i ett parlamentariskt system är det främst statsministern och finansministern (eller deras internationella motsvarigheter) som har ett helhetsansvar, medan ministrar med ansvar för områden som försvar, skola etc motsvarar mer det vi här har kallat implementerande enheter.

Den kanske viktigaste skillnaden mellan planerande och implementerande enheter är skillnaden i omfattningen av deras ansvar för verksamheten. Medan planerande enheter med vår definition har ett helhetsansvar, är implementerande enheter endast ansvariga för sitt eget verksamhetsområde. Vi fortsätter i nästa avsnitt med att beskriva hur denna ansvarsskillnad utgör roten till en del av de problem som kan uppstå i verksamheten. För att vara så konkreta som möjligt använder vi oss i de fortsatta delarna av detta kapitel konsekvent av kommunerna som exempel.

3.2 PROBLEM I BUDGETPROCESSEN

Detta avsnitt presenterar två typer av problemområden som kan försvåra bibehållandet av god ekonomisk hushållning: *intressekonflikter* mellan olika aktörer i budgetprocessen, samt budgetens *avgränsning i tid*.

⁴⁴ Det finns förstås planerande och implementerande enheter också *inom* till exempel en kommunal förvaltning. I stora drag innebär detta att det är troligt att liknande problem kommer att uppstå också i förvaltningar.

3.2.1 INTRESSEKONFLIKTER

Även om folkvalda politiker i någon mening har till uppgift att genomföra folkets vilja, så är det troligt att väljare och politiker i ett antal avseenden har olika intressen. Till exempel är det tänkbart att politiker vill spendera mer än vad väljarna vill, eftersom de kan visa sig kompetenta inför väljarna genom att genomföra projekt och aktiviteter (Alt & Lassen, 2006). En annan möjlighet är att politiker väljer att arbeta politiskt för att de är ovanligt intresserade av en viss verksamhet eller ett visst område. Därmed är det också tänkbart att de skulle vilja se att mer resurser lades på deras intresseområde. Om varje område har liknande politiska förespråkare är det lätt att tänka sig mer resurser används än vad väljarna skulle önska, särskilt om väljare har svårt att utvärdera hur mycket resurser som faktiskt används. I Åberg m fl (2006) visas att när svenska kommunalpolitiker och väljare med samma ålder, kön, utbildningsnivå och äktenskaplig status jämförs, så föredrar de politiska företrädarna signifikant högre nivåer av utgifter än väljarna. Eslava (2011) menar att forskningen även internationellt visar att väljarna i regel föredrar lägre nivåer av utgifter än vad politiker gör.

Även inom offentliga organisationer är det troligt att olika aktörer har olika intressen. Eftersom planerande och implementerande enheter har olika ansvar och roller i budgetprocessen är det troligt att de också har delvis olika intressen (Wildavsky 1975). Nämnders roll i förhandlingen om budgeten är till exempel att vara förespråkare för sin egen verksamhet. De bär dessutom i lägre utsträckning kostnaden för att genom skatter och avgifter dra in resurser till kommunen än de folkvalda politikerna i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, vilka ju delvis väljs på grundval av skattesatsen. Det är därför rimligt att tro att allt annat lika så vill i regel en nämnd se en högre tilldelning av resurser till den egna nämnden än vad kommunstyrelse och kommunfullmäktige vill. Eftersom samtliga nämnder resonerar på samma vis riskerar det att leda till att kraven på resurser överstiger vad som är bra för kommunen som helhet (se exempelvis Weingast m fl (1981), för hur sådana förhållanden kan leda till utfall som egentligen inte föredras av någon aktör).

Om nämnderna då också har makt att driva igenom sin vilja i budgetförhandlingen är det troligt att nivån på utgifterna blir högre än vad kommunens centrala beslutsfattare önskar. Det finns flera anledningar att tro att nämnder och förvaltningar i de svenska kommunerna åtminstone har viss makt att driva igenom sin vilja. Till exempel har de bättre information om sin egen

verksamhet än vad de centrala delarna av kommunen har, vilket kan tänkas göra att de både är och betraktas som mer trovärdiga bedömare av det egna resursbehovet. Eftersom denna information är nödvändig för att budgetmedel ska kunna fördelas så att de gör mest nytta blir nämnder och förvaltningars deltagande i budgetprocessen också nödvändig. Men med deltagande kommer också möjligheter att påverka utfallet. Till exempel kan det vara svårt för kommunstyrelse och kommunfullmäktige att säga nej till nämndförslag som är populära hos väljarna även om dessa inte är optimala i ett helhetsperspektiv, särskilt om förslagen görs kända för väljarna genom tidningar och media.

3.2.2 BUDGETENS AVGRÄNSNING I TIDEN

Budgetperioder är i regel avgränsade i tiden. Även om alla kommuner måste specificera en flerårsbudget varje år så är det vanligaste att en detaljerad budget endast beslutas för det närmaste året. Verksamheten är däremot oftast fortgående, eller börjar och slutar vid andra tidpunkter på året. Av två anledningar kan detta göra att resursfördelningen över tid blir ineffektiv. Om outnyttjade resurser måste lämnas tillbaka vid budgetperiodens slut skapas incitament för implementerande enheter att alltid förbruka hela sin budget, även om vissa projekt och inköp som genomförs vid slutet av året inte kommer till lika stor nytta som de skulle gjort nästkommande år. Så länge användningen av budgetmedel har ett större värde än att inte använda dem alls så finns det incitament till göra slut på budgeten varje år.

Snedvridna incitament uppstår också om planerande enheter låter tidigare års resursförbrukning utgöra underlag för nästa års budget. Att avstå från att spendera hela sin budget ett år kan därmed tolkas som en signal till den planerande enheten att verksamheten klarar sig med mindre budget nästa år. Om implementerande enheter inte vill se sin budget minska skapas därför incitament till att inte visa överskott, eller till och med visa underskott. I brist på en bra svensk översättning använder vi begreppet *ratchet effects* för detta fenomen (se till exempel Liebman & Mahoney 2013).

3.3 BUDGETREGLERS PÅVERKAN I TEORIN

Enligt det föregående avsnittet finns det ett antal problem i budgetprocessen som kan orsaka svårigheter för stater, regioner och kommuner att uppnå god ekonomisk hushållning. Problemen är fundamentala i den meningen att det är svårt att se hur man genom budgetprocessens utformning helt skulle kunna förhindra dem från att uppstå. Så länge organisationen i fråga är stor nog måste

det finnas någon form av uppdelning mellan personer/funktioner som planerar och som implementerar; och så länge det finns en budget kommer den på något sätt att behöva vara avgränsad i tid. Men även om problemen är grundläggande, finns det möjligheter att lindra eller ibland också helt bota dem. I detta avsnitt tittar vi på teoretiska möjligheter att avhjälpa dessa problem.

3.3.1 TRANSPARENTA BUDGETPROCESSER

Med transparens avses i den nationalekonomiska litteraturen att ekonomiska beslut motiveras utförligt, redovisas på ett standardiserat sätt i tillgängliga och överskådliga dokument och granskas av oberoende revisorer. Transparens ger väljarna goda möjligheter att observera ekonomiska och verksamhetsmässiga utfall, och förbättrar därmed väljarnas möjligheter att välja kompetenta politiker, vars preferenser för utgifter och fördelning av resurser stämmer överens med deras egna (Alt & Lassen 2006). Transparens ökar alltså möjligheterna till ansvarsutkrävande via allmänna val. Det är troligt att transparens även ökar möjligheterna till ansvarsutkrävande mellan val, eftersom det bör bli lättare för både media och medborgare att granska offentliga organisationer om pålitlig information om dessas verksamhet finns tillgänglig.

Svenska kommuner och landsting torde ha relativt transparenta budgetprocesser i och med att den ekonomiska redovisningen görs på ett liknande sätt och är jämförbar på verksamhetsnivå via till exempel SCB:s statistik, i princip samtliga kommuner gör sin årsredovisning enkelt tillgänglig via Internet och dokumentationen kring budgetprocessen ska vara offentligt material.

3.3.2 MINSKA INTRESSEKONFLIKTER

Ett direkt sätt att angripa problemet med intressekonflikter inom offentliga organisationer är att införa regler som minskar sannolikheten för att sådana konflikter uppstår. Eftersom konflikterna i relativt stor utsträckning beror på de olika roller och de olika typer av ansvar som aktörer i budgetprocessen har, så är det tänkbart att det går att minska intressekonflikter genom att avstå från att fullt ut renodla ansvaret för olika verksamheter. I en enkät vi genomförde 2010 uppgav till exempel 31 procent av de svenska kommuner som svarade att samtliga nämndsordförande också sitter i kommunstyrelsen. Ungefär 83 procent av kommunerna uppgav vidare att kommundirektören, inte nämnderna, är chef över förvaltningscheferna (för mer information om enkäten, se Dietrichson & Ellegård (2014), samt kapitel 6 nedan). Båda dessa förhållanden kan tänkas ge nämndsordförande och förvaltningschefer roller som innebär mer av ett

helhetsansvar, det vill säga ordförande och förvaltningschef är inte bara ansvariga för den egna verksamheten.

3.3.3 CENTRALISERING

Om implementerande enheter utan helhetsansvar ges stora möjligheter att påverka budgeten är det troligt att resursanvändningen hamnar på en högre nivå än vad som är önskvärt. von Hagen & Harden (1995) visar att detta problem kan minskas genom ge större förhandlingsmakt åt centralt placerade aktörer med helhetsansvar, det vill säga planerande enheter. En sådan *centralisering* av budgetprocessen ger implementerande enheter mindre möjligheter att driva igenom sina krav.

Regler som har en centraliserande verkan är därmed sådana som begränsar implementerande enheters inflytande i budgetprocessen. Ett i lag fastställt utgiftstak utgör ett exempel på hur en (planerande) finansministers förhandlingsmakt kan stärkas gentemot andra (implementerande) ministrar i en regering. På kommunal nivå bestäms centraliseringsgraden av i vilken utsträckning nämnderna tillåts att lägga egna budgetförslag och hur stor del av budgeten som är bestämd av enhetspriser (ju större andel som bestäms av enhetspriser, och därmed *inte* förhandlas om, desto mindre spelar roll spelar nämndernas förhandlingsmakt). I kapitel 6 återkommer vi till hur vi empiriskt har försökt mäta centralisering i våra egna undersökningar av svenska kommuner.

Den teoretiska modell som utvecklas i Dietrichson & Ellegård (2014) visar dock att så länge implementerande enheter har minsta lilla förhandlingsmakt, så kommer den planerande enheten vara förhindrad att lägga en ur dess egen synvinkel optimal budget. Anledningen är att den implementerande enheten, genom att göra det kostsamt för den planerande enheten att föreslå en lägre budget, alltid kan "tvinga" den planerande att föreslå högre utgiftsnivåer än dess optimala. Eftersom det skulle vara svårt att helt utesluta till exempel de kommunala nämnderna ur budgetprocessen, är det därmed inte troligt att de problem som härrör från intressekonflikter mellan olika aktörer försvinner helt om budgetprocessen centraliseras, bara att de dämpas. Utfallet i Dietrichson & Ellegård (2014) beror dessutom på om centralisering kombineras med belöningar och/eller bestraffningar, som vi kommer till närmast.

3.3.4 FINANSIELLA MÅL OCH BESTRAFFNINGAR/BELÖNINGAR

Ett rättframt sätt att få implementerande enheter att behålla god ekonomisk hushållning är att sätta upp någon form av finansiella mål och sedan belöna eller bestraffa de verksamheter som inte uppnår målen. I de flesta budgetar finns ett sådant ”finansiellt mål” närmast automatiskt, nämligen att den implementerande enheten inte ska använda mer resurser än vad som budgeterats. Vanliga belöningar i organisationer är bonusar för uppnådda mål; sådana är dock ytterst ovanliga i de svenska kommunerna (Dietrichson & Ellegård 2014).

En regel, eller snarare en norm, som har potentialen att fungera i alla typer av organisationer är istället att byta ut företrädare för implementerande enheter som inte uppnår uppsatta mål. Exempelvis har kommunfullmäktige möjlighet att upplösa eller organisera om en nämnd, eller att förändra dess ansvarsområde. Nämnderna själva eller kommundirektören har möjligheten att byta ut förvaltningschefer som inte håller budget (Dietrichson & Ellegård 2014).

3.3.5 ÖVER- OCH UNDERSKOTTSHANTERING

Med över- och underskottshantering avser vi regler som låter nämnder och förvaltningar behålla hela eller delar av uppkomna överskott, respektive tvingar dem att för över hela eller delar av uppkomna underskott från ett budgetår till ett annat. Även om delar av den tidigare litteraturen (till exempel von Hagen & Harden (1996) och Fabrizio & Mody (2006) hävdar att sådana regler, genom att göra budgeten mer ”flexibel”, torde leda till sämre ekonomisk hushållning, menar vi att det finns flera anledningar till att dessa regler i själva verket kan leda till bättre ekonomisk hushållning. Först och främst innebär överföring av överskott att incitamenten till att alltid spendera hela budgeten minskar, eftersom ej använda resurser i och med överskottsregeln inte blir ”värdelösa” då de kan användas nästa år istället.

Vidare är det tänkbart att ”belöningen” att få behålla ett överskott ökar en nämnds autonomi, i den meningen att nämnden har större möjligheter att själv bestämma hur dess resurser ska fördelas över tid. Detta skulle kunna leda till att nämnder blir mer lojala mot de centrala delarna av kommunen och därmed följer budget bättre. Till exempel hävdar Wilson (1989:179-195) att offentliga organisationer i regel värderar autonomi minst lika högt som ökade resurser. Att få behålla överskott visar dessutom på förtroende från centralt håll, vilket även det kan tänkas öka samsynen mellan nämnder å ena sidan och kommunstyrelse och kommunfullmäktige å andra sidan (se Ellingsen & Johannesson (2007) för

exempel på hur förtroende kan skapa större samsyn mellan aktörer med olika intressen).

Eftersom det inte finns några liknande effekter av att införa en tvingande underskottsöverföring är regler för över- och underskottshantering inte symmetriska. Att tvingas föra över underskott skapar istället starkare incitament till att hålla budget eftersom det innebär att den implementerande enheten måste göra en avvägning mellan nyttan av att använda mer resurser innevarande år och förlusten av resurser nästa år.

Dessa argument visar att regler för över- och underskottshantering skulle kunna vara positiva för den ekonomiska hushållningen, men det är inte uppenbart när de är nödvändiga eller när de kan avhjälpa problem. Det är möjligt att till exempel en tillräcklig hög risk för förvaltningschefer att bli av med jobbet vid upprepade underskott räcker för att avskräcka från budgetunderskott. Detta hjälper dock inte vid den motsatta situationen när förvaltningar har fått mer resurser budgeterade än vad som egentligen var nödvändigt för att genomföra verksamheten. Det är också oklart i de teoretiska modeller som hittills tagits fram i vilken utsträckning som regler för över- och underskottshantering klarar av att motverka *ratchet effects* (se exempelvis Liebman & Mahoney 2013 och Hurley m fl 2013). Slutligen är det också möjligt att en regel om att få behålla överskott skapar ett planeringsproblem för de centrala delarna av en kommun. Det är svårt att på förhand veta när en nämnd med överskott kommer att använda sitt ackumulerade överskott. När så sker så innebär det ofta i praktiken att nämnden tillåts spendera mer än vad som budgeterats.⁵ De ökade kostnaderna kommer att påverka kommunens övergripande resultat, vilket i sin tur kan komma i konflikt med finansiella mål åtminstone på kort sikt. Om kommunen lägger en stor vikt vid dessa mål, eller om nyttan med att låta nämnder behålla överskott är liten, så är det inte självklart att överskottshantering är positivt även om det ökar budgetdisciplinen.

⁵ En nämnds överskott ökar vanligen på kommunens övergripande resultat året det uppstår. Överskottet "förs över" genom att nämnden tillåts använda resurser utöver vad som budgeteras under kommande år.

Kapitel 4

INTERNATIONELL NATIONALEKONOMISK FORSKNING OM BUDGETREGLER

Detta kapitel innehåller en översikt av den internationella nationalekonomiska forskningen om budgetreglers inverkan på offentliga organisationers ekonomi. För tidigare översiktsartiklar av denna empiriska litteratur, som främst är inriktad på budgetprocesser på statlig nivå, se exempelvis Poterba (1996), Alesina & Perotti (1999) och Eslava (2011). När det gäller budgetregler som direkt minskar förekomsten av intressekonflikter känner vi inte till några internationella studier som har tittat specifikt på denna typ av regler, men vi återkommer till detta i kapitel 6 när vi tittar på studier av de svenska kommunerna.

4.1 TRANSPARENTA BUDGETPROCESSER

I allmänhet verkar transparens fungera ungefär enligt den teori som beskrevs i föregående kapitel: flertalet studier finner ett positivt samband mellan transparens och olika mått på god ekonomisk hushållning (se exempelvis Alesina m fl 1999, Alt & Lassen 2006, Eslava 2011).

Det finns färre studier av sambandet mellan transparens och god ekonomisk hushållning på regional och kommunal nivå (se dock Schelker & Eichenberger 2010, Guillamón et al. 2011, Caamaño-Alegre 2013). En anledning skulle kunna vara att det är svårt att hitta variation i transparens på lägre nivåer, eftersom samma redovisningsregler ofta gäller alla kommuner i ett land. Som nämndes i föregående kapitel så måste till exempel alla svenska kommuner och landsting producera en årsredovisning och de lyder också under samma regler för hur de ska redovisa sin ekonomi. Skillnaderna inom landet blir därmed för små – eller för svåra att mäta objektivt – för att man ska kunna undersöka effekten av transparens. Detta är också anledningen till att våra egna studier inte inkluderar budgetprocessens transparens.

4.2 CENTRALISERING

Empiriskt har olika mått av centralisering av budgetprocessen visat sig ha ett positivt samband med mått på god ekonomisk hushållning i länder i EU (von Hagen & Harden 1995), Asien (Lao-Karayan 1997), Sydamerika (Alesina m fl 1999, Stein m fl 1999), Afrika (Gollwitzer 2010), samt på regional och kommunal nivå i amerikanska stater (Strauch & von Hagen 2001) och norska kommuner (Hagen 2005, Tovmo 2007). Däremot hittar Perotti & Kontopoulos (2002) inga signifikanta samband mellan centraliserade budgetprocesser och ekonomisk hushållning i sin studie över OECD-länderna.

4.3 FINANSIELLA MÅL

Finansiella mål, till exempel numeriska mål för det ekonomiska resultatet eller krav på budgetbalans, är vanliga bland offentliga organisationer på alla nivåer runt om i världen. Effekterna av sådana mål har också undersökts i en relativt stor mängd studier, med delvis blandade resultat. Poterba (1996) och Eslava (2011), som båda innehåller översikter av studier som undersökt finansiella mål, betonar att finansiella mål i sig själva inte är nog för att uppnå en god ekonomisk hushållning. Det krävs också att målen är kopplade till trovärdiga sanktioner när de inte uppfylls. Att så inte alltid är fallet är förmodligen förklaringen till de blandade resultaten i litteraturen.

Detta understryks av att flera studier visar på skillnader utefter dessa linjer. Bohn & Inman (1996) undersöker balanskravsliknande regler i amerikanska delstater och visar att regler vars efterlevnad följs upp av en delstats högsta domstol har en positiv effekt på den ekonomiska hushållningen, samt att regeln har större påverkan i delstater där domstolen är folkvald snarare än politiskt utnämnd. Hypotesen som får stöd i undersökningen är att en folkvald domstol står friare från politikerns krav på att överse med underskott; därmed har den större möjligheter att se till att balanskravet efterlevs. Resultaten i Debrun m fl (2008), som undersöker budgetregler i EU-länderna, pekar på att faktorer som lagstatus, oberoende övervakning av om målet uppfylls och sanktioner om det inte gör det, automatiska återställningsmekanismer (likt det svenska balanskravet), samt mediabevakning spelar roll för målens effektivitet.

4.4 ÖVER- OCH UNDERSKOTTSHANTERING

Förhållandet mellan över- och underskottshantering och god ekonomisk hushållning har undersökts empiriskt i betydligt lägre utsträckning än de tidigare

beskrivna budgetreglerna. Vi känner endast till en undersökning av hur möjligheten att föra över uppkomna överskott påverkar fördelningen av kostnaderna för upphandling under året och kvaliteten på upphandlade projekt (som ju inte är direkt kopplat till mått som ofta används för att mäta god ekonomisk hushållning som skulder, ekonomiskt resultat eller soliditet) (Liebman & Mahoney, 2013). Denna studie ger dock indirekt stöd till de hypoteser som vi skisserade i avsnitt 3.3 ovan: forskarna finner att kostnaderna för upphandling är betydligt högre i slutet av året i amerikanska myndigheter som inte har möjlighet att föra över överskott. De visar också att kvaliteten av det som upphandlas i slutet av året är klart lägre och att samma mönster inte uppstår i de få myndigheter som har möjligheten att föra över överskott till nästa budgetår.

Förutom vår egen studie och Dahlberg m fl (2005), som båda undersöker budgetregler i svenska kommuner, har vi inte lyckats hitta någon studie som med kvantitativa metoder undersökt sambandet mellan underskottsöverföring och ekonomisk hushållning.

Kapitel 5

FINANSIELLA MÅL I SVENSKA KOMMUNER

Detta kapitel redovisar resultaten av en kartläggning av de mål som redovisas i svenska primärkommuners årsredovisningar för år 2010. Enligt Kommunallagens 8 kap 5§ skall den kommunala budgeten innehålla finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Som vi kommer att visa uppfyller kommunerna lagkravet i mycket hög utsträckning. Eftersom det verkar mindre troligt att kommuner som infört finansiella mål skulle helt ta bort dem, bör översikten nedan ge en relativt god bild av hur kommunerna uppfyller lagkravet även idag.

5.1 DATA OCH METOD

De kommunala årsredovisningarna för år 2010 utgör den huvudsakliga källan för kartläggningen. Vad vi vet är det den mest heltäckande kartläggning av finansiella mål som utförts, samtliga 290 kommuner har undersökts (för en tidigare kartläggning, se Brorström m fl 2009). I enstaka fall har årsredovisningen inte funnits tillgänglig och vi har då använt oss av budgetdokument. Det kan noteras att vi saknar information om finansiella mål för kommuner som inte redovisat sina mål i årsredovisningen. Avsaknaden av mål bör dock inte tolkas som att dessa kommuner nödvändigtvis bryter mot Kommunallagen, som ju inte ställer krav på att målen skall specificeras i årsredovisningen, utan i budgeten.⁶

För varje kommun har vi noterat vilka finansiella mål som specificerats och om kommunen ansåg att målen uppfyllts under året (i de fall då detta framgick av årsredovisningen). Kommunerna har definierat sina finansiella mål på väldigt olika sätt; de kan vara mycket breda eller mycket snäva. Ibland syftar målen

⁶ Anledningarna till att vi använder årsredovisningarna i första hand och budgetdokument i andra hand är framförallt att vi ändå behövde årsredovisningarna för att samla in de data som analyseras i stycke 6.3. Årsredovisningarna är för många kommuner dessutom möjliga att ladda ner via kommunernas hemsidor.

endast till innevarande år och ibland är det längre tidsperioder som mäts, till exempel genom rullande medelvärden. Oftast är målen kopplade till tydliga mått och måluppfyllelsen uppföljd i årsredovisningen. Vissa mål är emellertid omöjliga att följa upp, till exempel mål som specificerats som att den finansiella ställningen skall vara "långsiktigt hållbar". Vi har tagit med alla mål i kartläggningen, oavsett deras objektiva "uppföljningsbarhet".

5.2 RESULTAT

Av samtliga 290 kommuner är det endast 5 stycken som vi inte har kunnat hitta några finansiella mål för. I snitt har varje kommun 3,3 mål, vilket är snarligt medianvärdet på 3. Hälften av kommunerna har mellan 2 och 4 mål. Den kommun som har flest mål har hela 11 stycken. Som noterades ovan finns en viss osäkerhet kring exaktheten i antalet mål, eftersom kommunerna i princip kan ha specificerat flera mål i budget än vad som framkommer av årsredovisningarna.

5.2.1 VILKA TYPER AV MÅL ANVÄNDS OCH HUR SER MÅLUPPFYLLELSEN UT?

I Tabell 5.1 ges en översikt av de vanligaste finansiella målen och måluppfyllelsen hos kommunerna som tillämpar dessa mål. Det överlägset vanligaste målet rör årets resultat; hela 256 kommuner har mål för denna variabel. Vanligen är dessa "resultatmål" formulerade som att resultatet skall uppgå till en viss andel av intäkter från skatter och statsbidrag, men det förekommer också att kommunerna specificerar ett önskvärt resultat i kronor. I många årsredovisningar nämns "tumregeln" att ett resultat omkring 2 procent av totala skatteintäkterna (inkomstskatteintäkter plus intäkter från det kommunala utjämningsystemet) utgör en miniminivå för god ekonomisk hushållning. Trots att denna uppfattning är utbredd sätter många kommuner målet lägre än så: snittvärdet och medianen ligger omkring 1,5 procent, och 49 kommuner har mål mellan 0-1 procent (en del kommuner har inte satt något siffervärde på sitt mål). De modesta ambitionerna kan möjligen förklaras med att kommunerna hade tämligen dystra prognoser inför det förväntade lågkonjunkturåret 2010.

Ser vi till måluppfyllelsen är denna mycket god: 78 procent av de kommuner som hade ett resultatmål lyckades uppnå detta mål. Förmodligen kan den goda måluppfyllelsen förklaras av de speciella omständigheterna år 2010: kommunerna erhöll ett extra statsbidrag under året, samtidigt som skatteintäkterna inte utvecklades så svagt som befarats.

Omkring hälften av kommunerna har ett mål kopplat till självfinansiering av investeringar. Ofta är målet att alla investeringar ska självfinansieras fullt ut, men även lägre grader av självfinansiering (med andra ord, partiell lånefinansiering) förekommer. Vissa kommuner har specificerat att målet bara rör den skattefinansierade delen av verksamheten. Måluppfyllelsen är omkring 82 procent. Här bör observeras att måluppfyllelse inte automatiskt innebär att kommunen inte lånat till sina investeringar, eftersom vissa kommuners mål är en självfinansieringsgrad lägre än 100 procent.

Tabell 5.1. Målområden, förekomst och måluppfyllelse

| <i>Målområden</i> | <i>Antal kommuner</i> | <i>Andel (%)</i> | <i>Antal kommuner som följer upp</i> | <i>Måluppfyllelse (%)</i> |
|---------------------------------|-----------------------|------------------|--------------------------------------|---------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Årets resultat | 256 | 90 | 254 | 78 |
| Självfinansiering investeringar | 149 | 52 | 147 | 82 |
| Soliditet | 101 | 35 | 98 | 68 |
| Låneskuld | 79 | 28 | 74 | 82 |
| Nettokostnadsandel | 72 | 25 | 72 | 74 |
| Skattesats | 47 | 16 | 47 | 91 |
| Pensionsåtagande | 42 | 15 | 37 | 68 |
| Investeringsnivå | 39 | 14 | 38 | 63 |
| Likviditet | 28 | 10 | 26 | 85 |
| Kostnadsutveckling | 17 | 6 | 15 | 53 |
| Nämndernas budgetföljsamhet | 16 | 6 | 12 | 33 |
| Eget kapital | 15 | 5 | 15 | 87 |
| Avgiftsfinansierad verksamhet | 8 | 3 | 8 | 88 |
| Generationsprincip | 7 | 2 | 5 | 60 |

| | | | | |
|----------------------|----|----|---|----|
| Lånemål, övriga | 6 | 2 | 4 | 50 |
| Kostnadseffektivitet | 6 | 2 | 5 | 80 |
| Övriga mål | 51 | 18 | | |

Kommentarer: Kolumn (1) visar antalet kommuner som tillämpar varje mål. Kolumn (2) visar andelen kommuner som tillämpar varje mål av de 285 kommuner där vi funnit finansiella mål. Kolumn (3) visar hur många av de kommuner som tillämpar ett mål som följer upp målet i årsredovisningen. Kolumn (4) visar hur stor andel av kommunerna i kolumn (3) som anser sig ha uppfyllt målet ifråga; d v s andelen som anser att målet har uppfyllts av de kommuner som tillämpar och utvärderar målet.

En tredjedel av kommunerna har specificerat mål för sin soliditet. Målen är antingen att soliditeten skall bibehållas eller att den ska öka. Ofta är målen formulerade långsiktigt, men kommunerna följer i regel upp utveckling av soliditeten varje år (ibland utifrån glidande medelvärden beräknade över flera år). 68 procent av kommunerna som tillämpar och följer upp soliditetsmål uppfyller sina mål.

Drygt en fjärdedel av kommunerna har mål för hanteringen av låneskulden. Inom detta område innefattas dels mål för utvecklingen av låneskuldens storlek, dels planer för amortering. Målen kan exempelvis vara att skulden inte skall öka, att skulden skall understiga en viss nivå eller att amorteringarna skall uppgå till en viss summa. Omkring 80 procent av kommunerna med skuldmål uppfyllde sina mål år 2010.

En fjärdedel av kommunerna har mål kopplade till nettokostnadernas andel av intäkterna. I regel beräknas andelen som kvoten mellan nettokostnader och skatte- och bidragsintäkter, men vissa kommuner räknar även in finansnettot bland intäkterna för detta mått. I det första fallet är måttet identiskt med målet för årets resultat; en del kommuner har helt enkelt valt att formulera sitt resultatmål utifrån nettokostnader istället. Totalt har 272 kommuner mål antingen för årets resultat eller nettokostnadsandelen (eller båda). Föga förvånande, givet likheten mellan de två målen, är måluppfyllelsegraden snarlik: för nettokostnadsandelen uppgår måluppfyllelseandelen till 74 procent, att jämföra med 78 procent för årets resultat-målet.

47 kommuner (16 procent) har mål om att skattesatsen skall bibehållas eller sänkas. Måluppfyllelsen är 91 procent; det är en smula förvånande att måluppfyllelsen är lägre än 100 procent, eftersom skattesatsen bestäms samtidigt som de finansiella målen (det vill säga i samband med budgetbeslutet). 41

kommuner (ca 14 procent) har mål kopplade till sitt pensionsåtagande. Detta område innehåller bland annat mål om avsättningar till och/eller inlösen av pensioner, samt värdesäkring av och avkastning på pensionsplaceringar. Ungefär 68 procent uppfyller dessa mål.

39 kommuner (ca 14 procent) har specificerat någon form av önskvärd nivå för investeringarnas storlek. I regel handlar det om ett tak för investeringarna, men ett fåtal kommuner har faktiskt mål för lägstanivå på investeringarna (golv). Måluppfyllelsen är omkring 60 procent, vilket är en ganska låg grad jämför med många andra mål. En tolkning är att det är svårt att på förhand skatta hur dyra investeringar kommer att bli. 28 kommuner (10 procent) har mål för likviditeten, antingen uttryckt i kronor eller procent av kostnader. Måluppfyllelsen är omkring 80 procent. 16 kommuner (6 procent) har mål för nämndernas budgetföljsamhet. Det tycks som att dessa mål ställs upp på förekommen anledning (det vill säga i kommuner som har problem med nämndernas budgetdisciplin), eftersom måluppfyllelsen är relativt låg för detta målområde (33 procent). En liknande tolkning kan göras av målen för kostnadsutveckling (förekommer i 16 kommuner, eller 6 procent), där måluppfyllelsen ligger omkring 50 procent. Målen för kostnadsutveckling är i regel specificerade som att kostnaderna skall följa den allmänna löne- och prisutvecklingen.

15 kommuner (5 procent) har som mål att det egna kapitalet ska värdesäkras; ett mål som uppfylldes år 2010 för de flesta av dessa kommuner. 8 kommuner har mål för den avgiftsfinansierade verksamheten, typiskt att denna skall vara helt finansierad av avgifter. Även här är måluppfyllelsen mycket hög, vilket är rimligt givet definitionen av avgiftsfinansierad verksamhet.

7 kommuner har mål som relaterar till det som ibland kallas "generationsprincipen": att varje generation kommuninvånare skall bära sina egna kostnader och inte bygga upp skulder som skjuts vidare till framtida generationer. Detta mål är naturligtvis långsiktigt och svårt att utvärdera ett givet år. Man kan vidare notera att syftet med de flesta av de finansiella målen är just att hjälpa kommunen uppfylla generationsprincipen. Vinsten av att specificera generationsprincipen som ett specifikt finansiellt mål kan därför ifrågasättas. Å andra sidan kan det vara viktigt att tydligt signalera till kommunens anställda att tillgängliga resurser sätter gränsen för verksamheten.

6 kommuner har mål relaterade till lån som inte faller in under området självfinansiering av investeringar. Målen inom detta område är ganska

heterogena: det rör sig dels om mål om att inte låna till driftskostnader, men också om mål för räntebindningstiden på kommunens lån. Slutligen har 5 kommuner satt upp mål kopplade till kostnadseffektivitet. Vissa kommuner har valt att definiera kostnadseffektivitet utifrån de olika verksamheternas standardkostnader, och har därmed ett tydligt (om än inte okontroversiellt) mål att följa upp. Andra kostnadseffektivitetsmål är mer vagt formulerade, åtminstone enligt vad som framgår av årsredovisningen.

Förutom de breda målområdena som redovisas i Tabell 5.1 förekommer en mängd andra mål som inte tillämpas av mer än enstaka kommuner. Hela 50 kommuner har minst ett mål som inte passar in i något område ovan.

5.2.2 VILKA FAKTORER FÖRKLARAR FÖREKOMSTEN AV FINANSIELLA MÅL?

Det vore intressant att få en bild av vilka typer av kommuner som använder många mål och vilka som använder olika typer av specifika mål. Vi har därför med hjälp av enkla regressioner undersökt om det finns några gemensamma egenskaper hos kommuner som har många, eller likartade, finansiella mål.

När det gäller antalet mål hittar vi endast en tydlig skiljelinje: kommuner med större folkmängd har färre mål än mindre kommuner. Ingen av följande variabler uppvisar några statistiskt signifikanta samband med antalet mål: andelen högskoleutbildade kommuninvånare, andelen borgerliga väljare i kommunen i 2006:s års val, en indikator för om kommunen köpt konsult hjälp av SKL:s så kallade Analysgrupp, skulden respektive soliditetens nivå (per capita) år 2004, respektive skuld- och soliditetsutvecklingen över perioden 2004-2009, eller en indikator för om kommunen har haft samma politiska majoritet mellan 1994 och 2006. Tolkningen av att ha många mål är långt ifrån uppenbar, det skulle kunna ses som ett tecken på att kommunen är finansiellt ambitiös, men även att kommunen har många problem. Bristen på signifikanta samband är därmed heller kanske inte så förvånande.

För olika undergrupper av mål är det lättare att föreställa sig att vissa kommuntyper borde vara mer benägna att införa vissa mål. Det är exempelvis rimligt att tänka sig att kommuner väljer att specificera mål för områden som de tidigare haft problem med. Denna idé får visst stöd i regressionskattningar där vi som beroende variabel använder en indikatorvariabel för förekomst av mål för antingen soliditet, skuld eller självfinansiering. Det visar sig att en hög historisk skuldnivå är positivt korrelerad med förekomsten av sådana mål, vilket skulle

kunna tolkas som att kommuner med hög skuldnivå bestämt sig för att inrätta mål kopplade till kommunens skuld, soliditet eller självfinansiering av investeringar i syfte att få ned skuldnivån.

Å andra sidan finner vi att kommuner med relativt höga genomsnittliga resultat för åren 2000-2007 är mer benägna att ha mål för nämnders budgetföljsamhet. Detta resultat talar emot hypotesen att kommunerna väljer mål utifrån problemområden – även om vi, på grund av att vi inte vet hur länge målen har använts, inte kan utesluta att budgetföljsamhetsmålet har använts såpass länge att det i sig självt förklarar de goda resultaten år 2000-2007 för kommuner som använde målet.

5.2.3 FINNS DET NÅGOT SAMBAND MELLAN ANVÄNDNING AV MÅL OCH EKONOMISKA RESULTAT?

Användandet av finansiella mål syftar till att förbättra kommunens potential att uppnå eller bibehålla god ekonomisk hushållning. Det är därför intressant att ställa sig frågan om användandet av mål faktiskt är relaterat till bättre ekonomiska utfall eller ej. Mot bakgrund av vad som tidigare påpekats skyndar vi dock att påpeka att vi inte känner till i vilken utsträckning kommunerna kopplat någon slags ”sanktion” till misslyckad måluppfyllelse.

Eftersom nästan alla kommuner har ett mål antingen för årets resultat eller nettokostnaderna är det svårt att tänka sig att vi skulle kunna finna ett statistiskt signifikant samband mellan förekomsten av sådana mål och storleken på årets resultat. Vi har därför bara undersökt relationen mellan andra mål och ekonomiskt resultat.

När det gäller *antalet* mål förefaller det naivt att tro att fler mål alltid leder till bättre ekonomiska resultat: det skulle ju innebära att kommunerna alltid kan förbättra sina ekonomiska resultat genom att lägga till en mängd helt verkningslösa mål i sin budget. Icke desto mindre finner vi att soliditeten ökade mer mellan 2010 och 2011 i kommuner som hade många finansiella mål (det finns däremot inget samband mellan antalet mål och nivån på årets resultat 2010). Detta skulle kunna indikera att de använda finansiella målen har en disciplinerande verkan på verksamheten, men kan lika gärna betyda att kommuner med många mål har en högre ambitionsnivå och andra medel att uppnå goda ekonomiska resultat.

I en alternativ ansats har vi undersökt om soliditeten ökar mer i kommuner som specificerat finansiella mål relaterade till soliditet, låneskuld eller investeringsfinansiering. Det visar sig finnas ett starkt statistiskt samband mellan förekomsten av sådana mål och soliditetens utveckling mellan år 2010 och 2011: i kommuner med finansiella mål av denna typ var soliditetsnivån i princip oförändrad mellan år 2010 och 2011, medan övriga kommuners soliditet försämrades med omkring 1 procent.

Sammanfattningsvis tycks användandet av mål vara förknippat med något högre ekonomiska resultat. Tolkningen är dock oklar: huruvida målen i sig varit avgörande, eller om det är den bakomliggande motivationen att förbättra resultaten som lett till högre resultat går inte att avgöra utifrån vår data.

Kapitel 6

BUDGETREGLER OCH GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING I SVENSKA KOMMUNER

Detta kapitel redovisar resultat kring sambandet mellan budgetregler och god ekonomisk hushållning i de svenska kommunerna. Analyserna är främst hämtade från två undersökningar gjorda av oss själva: en studie om sambandet med det ekonomiska resultatet på övergripande kommunnivå (Dietrichson & Ellegård 2014; se avsnitt 6.2) och en om hur budgetregler, främst över- och underskottshantering och risken för förvaltningschefen att bli utbytt vid systematiska underskott, påverkar budgetavvikelsen i kommunala nämnder (redovisad i skrift här för första gången; se avsnitt 6.3). Avsnitt 6.1. redovisar beskrivande statistik över förekomsten av budgetregler.

6.1 BUDGETREGLER I SVENSKA KOMMUNER

Våra undersökningar baseras på en enkät som vi skickade till ekonomicheferna i alla 290 kommuner under sommaren 2010. Den generella svarsfrekvensen landade på strax över 90 procent, medan svarsfrekvensen för enskilda frågor var lägre. Enkäten kartlade bland annat nämndernas deltagande i budgetprocessen, kommunens hantering av nämnders över- respektive underskott, samt i vilken grad förvaltningschefer riskerar påföljder efter upprepade budgetunderskott.

6.1.1 FÖREKOMSTEN AV BUDGETREGLER I SVENSKA KOMMUNER

Utifrån svaren på enkäten har vi identifierat ett antal vanliga regler/procedurer tänkta att antingen begränsa facknämndernas handlingsutrymme eller belöna goda resultat:⁷

⁷ För en mer detaljerad beskrivning av hur vi konstruerat dessa variabler utifrån svaren på vår enkät, se Dietrichson & Ellegård (2014).

- att låta nämnderna föra över överskott (helt eller delvis) från ett budgetår till ett annat;
- att nämnderna tvingas föra över underskott från ett budgetår till ett annat;
- att ha en centraliserad budgetprocess, i bemärkelsen att facknämndernas möjligheter att lägga egna budgetförslag är relativt begränsade och/eller att en relativt stor del av resursfördelningen bestäms av centralt fastställda variabler;
- att den största nämndens politiska ledning riskerar att bli utbytt om nämnden återkommande går med underskott;
- att förvaltningschefen/-erna i den största nämnden riskerar att bytas ut till följd av återkommande underskott.

Beträffande de två sistnämnda reglerna avsåg enkätfrågorna endast kommunens till bruttokostnaderna största nämnd. Detta eftersom vi förmodade att frågorna skulle vara svåra att besvara om de avsåg alla nämnder, då nämnderna inom de flesta kommuner skiljer sig betänkligt åt när det gäller bruttokostnadernas storlek och därför har olika betydelse för kommunens övergripande resultat. Förmodligen ser kommunstyrelsen mer allvarligt på stora budgetavvikelse i större nämnder än i mindre, varför enkätfrågorna vore svåra att besvara om de avsåg alla nämnder.

Vi kodade den insamlade datan som indikator-variabler, det vill säga variabler som antar värdet 0 för kommuner som *inte* för över nämndernas under- respektive överskott, har en låg grad av centralisering, eller där risken för nämnder/förvaltningschefer att bli ersatta på grund av underskott är liten, och värdet 1 för kommuner där under-/överskott förs över, där budgetprocessen är relativt centraliserad, eller risken hög att bli ersatt till följd av underskott.

Vi frågade också ekonomicheferna om de ansåg att det fanns en skillnad i hur kommunstyrelsen/kommunfullmäktige och övriga nämnder värderar att ha en ekonomi i balans. Eftersom frågan var tänkt att mäta förekomsten av intressekonflikter mellan planerande och implementerande enheter kategoriserade vi de kommuner som svarat jakande som kommuner där en intressekonflikt råder. Det bör påpekas att kommuner som svarat att kommunstyrelse/kommunfullmäktige värderar en ekonomi i balans ungefär lika mycket som nämnderna ändå kan tänkas ha intressekonflikter; vår förhoppning var dock att dessa konflikter skulle vara mindre. Sannolikt återfinns åtminstone kommuner med extremt stora eller små konflikter i rätt kategori, varför det är rimligt att tro att det finns en skillnad mellan kategorierna.

Förekomsten av de fem undersökta budgetreglerna redovisas i tabell 6.1. För samtliga regler finns variation mellan kommunerna, medan somliga regler är

relativt högt korrelerade med varandra, det vill säga att de ofta används antingen tillsammans eller inte alls inom en kommun. Det gäller framförallt över- och underskottshanteringsregler (korrelationskoefficient = 0,64) och risken för att nämnder och förvaltningschefer ska bli ersatta vid systematiska underskott (korrelationskoefficient = 0,68).

Tabell 6.1: Förekomsten av budgetregler i de svenska kommunerna

| <i>Budgetregler</i> | <i>Andel kommuner (%)</i> | <i>Antal svarande</i> |
|-----------------------------|---------------------------|-----------------------|
| | (1) | (2) |
| Behåller överskott | 45 | 255 |
| Behåller underskott | 33 | 256 |
| Centraliserad budgetprocess | 77 | 249 |
| Risk, förvaltningschefer | 78 | 174 |
| Risk, nämnder | 68 | 191 |
| Intressekonflikter | 56 | 239 |

6.2 BUDGETREGLER OCH ÅRETS RESULTAT PÅ KOMMUNNIVÅ

Vi undersökte därefter hur förekomsten av dessa budgetregler relaterade till kommunernas ekonomiska utfall år 2010. Eftersom vår studie finns att läsa i sin helhet (se Dietrichson & Ellegård 2014), redovisar vi endast en sammanfattning av de viktigaste resultaten här.

Som mått på kommunernas ekonomiska resultat använde vi SCB:s statistik över ”Årets resultat per invånare före extraordinära poster” för år 2010. Årets resultat är inte ett invändningsfritt mått på god ekonomisk hushållning, men vi föredrar det framför mått från balansräkningen – som till exempel bruttoskulden eller

soliditeten – av följande anledningar. För det första är budgetreglerna vi undersöker betydligt mer direkt relaterade till resultaträkningen och mått som årets resultat eller kostnader per capita.⁸ För det andra påverkas balansräkningen i högre utsträckning av extraordinära historiska händelser som till exempel försäljningar av kommunala företag. Det vill säga, medan årets resultat påverkas mer eller mindre bara det år som försäljningen inträffar, påverkas balansräkningen under mycket längre tid. Eftersom de undersökta budgetreglerna inte påverkar extraordinära händelser och vi saknar information om hur budgetreglerna varierat över tid riskerar våra resultat att bli missledande om vi använder balansräkningsmått. Vi diskuterar bristerna med årets resultat som mått på god ekonomisk hushållning mer ingående i kapitel 7.

För att studera om och hur budgetreglerna påverkar det ekonomiska resultatet använde vi oss av regressionsanalys. De skattade sambanden i en sådan analys kan sägas gälla för en genomsnittlig kommun. Metoden är alltså inte tänkt att förklara resultatet i en specifik kommun, utan används för att hitta allmänna drag. Resultaten från regressionsanalysen kan sammanfattas i följande huvudpunkter:

- 1) Det finns en skillnad i hur budgetreglerna fungerar för kommuner med olika stora intressekonflikter. För de flesta av de budgetregler som uppvisar ett samband med det ekonomiska resultatet är sambandet starkast i kommuner som uppgivit att det finns en skillnad i hur kommunstyrelse/kommunfullmäktige och facknämnderna ser på vikten av att ha en ekonomi i balans (ett undantag finns, se 4) nedan).
- 2) I kommuner med relativt stora intressekonflikter är det ekonomiska resultatet högre om budgetprocessen är relativt centraliserad.
- 3) I kommuner med relativt stora intressekonflikter är det ekonomiska resultatet högre om nämnderna får föra över eventuella överskott till nästa budgetår.

⁸ Våra slutsatser är oförändrade om vi istället använder kostnader per capita som utfallsvariabel.

4) Motsvarande överföring av underskott är positivt korrelerat med det ekonomiska resultatet enbart i kommuner som uppger att de har små eller inga intressekonflikter, vilket är något överraskande.

5) I kommuner med relativt stora intressekonflikter är resultatet högre om förvaltningschefer riskerar att bli ersatta till följd av återkommande budgetunderskott. Hot om att ersätta nämndledamöter vars nämnder återkommande går med underskott tycks dock inte ha någon betydelse för det ekonomiska utfallet.

6) Kommuner som använder flera budgetregler, eller kombinerar en centraliserad budgetprocess med minst en av de övriga reglerna, har högre resultat än kommuner som har färre regler eller en decentraliserad budgetprocess.

Samtliga skillnader är av en storlek som gör att de inte bara är statistiskt signifikanta utan också ekonomiskt relevanta: mellan 200 SEK-700 SEK högre resultat per invånare. I förhållande till standardavvikelsen för årets resultat per invånare, som är 1 620 SEK, har kommuner som tillämpar någon av våra budgetregler därmed mellan 0,1-0,45 standardavvikelser högre resultat.

Vi inkluderade en stor mängd kontrollvariabler i regressionerna. Några av resultaten för dessa variabler kan också vara av intresse:

- Kommuner som uppgett att flerårsbudgeten ses som ett viktigt politiskt åtagande eller utgör inriktningsbeslut har i genomsnitt omkring 300 kr per invånare högre resultat än kommuner där flerårsbudgetar har karaktär av ren prognos eller saknas helt. Snarare än att tolka detta resultat som att flerårsbudgeten i sig har en positiv effekt är vår förmodan att variabeln fångar upp skillnader mellan kommuner i synen på vikten av en ekonomi i balans. Kommuner som inte tycker att det är särskilt viktigt att hålla ekonomin i balans har ju ingen direkt anledning att tillmäta flerårsbudgeten någon större betydelse.
- De totala intäkterna per invånare är inte signifikant korrelerad med det ekonomiska resultatet (detsamma gäller skattekraftsnivån). Att kommuner uppvisar stora överskott kan alltså inte förklaras av att de lyckats ta in höga intäkter. Däremot spelar förändringen av intäkterna från ett år till ett annat roll: den skattade effekten av en procents högre intäkter varierar mellan 100-200 kr per invånare. Detta betyder att intäktsökningar i regel inte följs av omedelbara utgiftsökningar av samma storlek.
- När det gäller strukturella variabler har varuproducerande respektive pendlingskommuner relativt höga resultat i de flesta av våra skattningar. Vi finner ingen korrelation mellan befolkningsstorlek och ekonomiskt resultat, däremot är andelen invånare i i åldersspannet 20-79 år positivt och signifikant korrelerad med resultatet.

- Varken den borgerliga alliansens andel mandat i kommunfullmäktige eller förekomst av majoritetsskifte i valet 2006 inverkar på det ekonomiska resultatet.
- Det ekonomiska resultatets storlek är oberoende av om nämnsordförandena sitter i kommunstyrelsen, eller om kommundirektören är förvaltningschefernas chef. I och med att vi redan kontrollerar för styrkan på intressekonflikterna mellan planerande och implementerande nivåer är detta inte speciellt förvånande. I Ellegård (2013) visas att den första variabeln är signifikant korrelerad med en lägre sannolikhet för att ha substantiella intressekonflikter, i linje med det teoretiska resonemanget i avsnitt 2.3.

Dahlberg m fl (2005) genomförde en liknande studie baserad på en enkät utförd av SKL under 2004. I deras studie hittades endast ett signifikant samband mellan faktorer i budgetprocessen och årets resultat, nämligen att politikernas betoning av flerårsbudgeten är positivt korrelerad med årets resultat. Till skillnad från oss fann de inga signifikanta samband mellan årets resultat och över- och underskottshanteringsregler eller graden av centralisering. En intressant fråga för att kunna bedöma trovärdigheten i våra resultat är därmed varför de skiljer sig från denna tidigare studie? Vi ser som den främsta förklaringen att vår enkät inkluderar frågor om flera faktorer som vi tror är viktiga för utfallet, men som saknas i enkäten från 2004. För det första innehåller den tidigare enkäten inget mått på intressekonflikternas storlek inom kommunen, och i vår undersökning tycks ju intressekonflikterna vara av betydelse för hur budgetreglerna inverkar på resultatet. För det andra mäter vi centralisering med ett mer omfattande frågebatteri.

Den tidigare enkäten undersökte inte heller om nämnder och förvaltningschefer riskerar att bytas ut på grund av underskott. Eftersom detta bör vara en relativt bra mått på en kommuns finansiella ambitioner är det en viktig variabel att inkludera och kan därmed utgöra en ytterligare förklaring till skillnaderna mellan studierna (se kapitel 7 för en förklaring till varför mått på kommunens finansiella ambitioner är viktiga för att kunna skatta effekterna av budgetregler).

6.3 BUDGETREGLER OCH RESULTAT PÅ NÄMNDNIVÅ

I detta avsnitt undersöker vi istället sambanden mellan budgetregler och budgetavvikelsen på nämndnivå. Vi har sammanställt budgetutfallen per nämnd genom att gå igenom årsredovisningarna för samtliga Sveriges 290 kommuner, vilket såvitt vi vet inte har gjorts tidigare. Av resursskäl har vi bara samlat in data från ett år, närmare bestämt 2010 – det år för vilket vi hade information om kommunernas budgetregler. Alla kommuner redovisar inte uppgifter så att det går att få fram ett resultat per nämnd, men de allra flesta gör det. Alla kommuner

har inte heller facknämnder eller stadsdelsnämnder, till exempel har 23 (företrädesvis mindre) kommuner i princip samtliga verksamheter organisatoriskt placerade under kommunstyrelsen. Eftersom de allra flesta ändå redovisar resultat för separata enheter inom kommunstyrelsen har vi behandlat sådana enheter som självständiga nämnder i skattningarna nedan (skattningarna påverkas dock inte nämnvärt om vi utelämnar dessa kommuner). Vi börjar nästa avsnitt med att presentera beskrivande statistik över olika kategorier av nämnder.

6.3.1 DESKRIPTIV STATISTIK ÖVER EKONOMISKA RESULTAT PÅ NÄMNDNIVÅ

Sammanlagt har vi data över 2 572 nämnder, vilka skiljer sig mycket åt i termer av hur stor verksamhet de har. För att kunna göra jämförelser mellan nämnder av olika storlek utgörs vårt mått på en nämnds ekonomiska resultat av dess budgetavvikelse i procent av dess bruttokostnader ("resultatet"). Antalet totala observationer är färre än 2 572 på grund av att vi inte kunnat hitta uppgifter om både budgetavvikelse och bruttokostnader i vissa kommuners årsredovisningar, och därför inte kunnat konstruera utfallsmåttet i dessa fall. Tabell 6.2 redovisar beskrivande statistik uppdelat på alla nämnder, den till bruttokostnaderna största nämnden i varje kommun, samt sex kategorier som innefattar de vanligaste typerna av nämnder (plus en övrig och en oklassificerbar kategori). Det kan verka märkligt att en del kategorier innehåller flera nämnder än vad det finns kommuner i Sverige. Detta förklaras med att många kommuner har fler än en nämnd av en viss typ. Till exempel är det vanligt att kommuner har både en förskole- och en grundskolenämnd, och därmed två nämnder i den kategori vi kallar Barn & utbildning. På samma vis inkluderar kategorin Social både nämnder med ansvar för socialtjänst och nämnder med ansvar för äldreomsorg.

Tabell 6.2: Nämnders resultat 2010 i procent av deras budgeterade kostnader

| Typ av nämnd | Antal obs | Medelvärde | Standardavvikelse | Minvärde | Maxvärde |
|-------------------|-----------|------------|-------------------|----------|----------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| Alla nämnder | 2 212 | 2,4 | 25,2 | -366,7 | 668,2 |
| Största nämnden | 239 | -0,1 | 1,6 | -6,4 | 4,7 |
| Barn & utbildning | 402 | 0,1 | 2,4 | -13,4 | 23,1 |
| Social | 425 | -0,4 | 3,5 | -19,1 | 23,1 |
| Tekniska | 181 | -0,2 | 8,6 | -34,6 | 51,8 |
| Kultur & Fritid | 284 | 0,5 | 2,8 | -6,9 | 23,1 |
| Miljö & Bygg | 335 | 4,1 | 11,1 | -20,0 | 100,0 |
| Centrala | 701 | 5,1 | 43,2 | -366,7 | 668,2 |
| Övriga | 176 | 3,4 | 10,8 | -20,0 | 100,0 |
| Oklassificerbart | 5 | 0,7 | 2,9 | -2,4 | 5,3 |

Kommentarer: Kolumn (1) visar antalet observationer för varje nämndkategori. Kolumn (2) redovisar medelvärdet av nämndernas resultat i procent av budgeterade kostnader. Kolumn (3) visar standardavvikelsen av samma variabel. Kolumn (4) visar det lägsta och kolumn (5) det högsta resultatet i varje nämndkategori.

I de allra flesta kategorier uppvisar nämnderna i genomsnitt ett överskott. Det högsta resultatet visar nämnder i kategorin Centrala, vilken inbegriper en heterogen skara nämnder såsom kommunstyrelse, revision, överförmyndarnämnd och valnämnd. Tre kategorier visar underskott i genomsnitt: Social, Tekniska, och den största nämnden; här bör nämnas att den största nämnden i regel antingen är en nämnd med ansvar för äldreomsorg (ibland kombinerat med socialtjänst) eller en nämnd med ansvar för grundskola.

För många typer av nämnder är det också tydligt att resultaten skiljer sig väldigt mycket åt mellan kommuner (kolumn (3) – (5)); en del visar extremt stora underskott och andra extremt stora överskott. I många fall är budgetavvikelserna så stora att de knappast kan förklaras av händelser inom ramen för nämndens ordinarie verksamhet. I de skattningar som redovisas i nästa avsnitt tittar vi därför bara på den till bruttokostnaderna största nämnden. I denna grupp av

nämnder är spannet av resultat betydligt mindre. Vi tror därmed inte att vi har några större problem med att extraordinära händelser snedvrider våra skattningar. En ytterligare anledning att begränsa urvalet till de största nämnderna är att frågan om risken att bli utbytt endast avsåg den största nämnden.

Tabell 6.3 visar andelen nämnder som uppvisar minst ett nollresultat. I denna tabell är det totala antalet nämnder större, eftersom det räcker med att hitta uppgifter om budgetavvikelsena för att avgöra om nämnden gått med överskott (information om bruttokostnaderna behövs inte här). Tabellen visar att de flesta kategorier av nämnder visar överskott i genomsnitt, men att en hög andel av nämnderna går med underskott inom samtliga kategorier. Kategorin Miljö & Bygg har högst andel överskott, 72 procent, medan kategorin Tekniska har lägst andel, 42 procent.

Tabell 6.3: Andel nämnder med överskott

| <i>Typ av nämnd</i> | <i>Antal obs</i> (1) | <i>Andel överskott</i> (2) | <i>Standardavvikelse</i> (3) |
|---------------------|-------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| Alla nämnder | 2562 | 0,61 | 0,49 |
| Största nämnden | 239 | 0,50 | 0,50 |
| Barn & utbildning | 465 | 0,57 | 0,49 |
| Social | 495 | 0,48 | 0,50 |
| Tekniska | 208 | 0,42 | 0,49 |
| Kultur & Fritid | 332 | 0,67 | 0,47 |
| Miljö & Bygg | 391 | 0,72 | 0,45 |
| Centrala | 818 | 0,65 | 0,47 |
| Övriga | 221 | 0,70 | 0,46 |
| Oklassificerbart | 7 | 0,57 | 0,53 |

Kommentarer: Kolumn (1) visar antalet observationer för varje nämndkategori. Kolumn (2) visar andelen nämnder som uppvisar ett nollresultat eller budgetöverskott. Kolumn (3) visar standardavvikelsen av denna variabel.

6.3.2 RESULTAT

Detta avsnitt redovisar våra skattningar av sambandet mellan förekomsten av budgetregler och budgetutfall på nämndnivå. Jämfört med skattningarna i avsnitt 6.2 fokuserar vi här på de regler som bestämmer om en nämnd får ta med sig överskott och underskott, samt risken för förvaltningschefen att bli utbytt vid upprepade budgetunderskott. Eftersom centralisering i första hand bör påverka budgetens storlek snarare än det faktiska budgetutfallet ser vi centralisering som mindre intressant i detta sammanhang.⁹ Endast den till bruttokostnaderna största nämnden i varje kommun inkluderas i skattningarna.

Tabell 6.4 sammanfattar våra regressionskattningar. Som utfallsvariabel används i kolumnerna (1)-(3) den största nämndens resultat i procent av sina bruttokostnader, medan utfallsvariabeln i kolumnerna (4)-(6) utgörs av en indikatorvariabel som antar värdet 1 om den största nämnden visade ett nollresultat eller överskott.¹⁰

I kolumn (1) och (4) utgörs de förklarande variablerna enbart av indikatorvariabler för om nämnden behåller överskott, behåller underskott respektive om det finns en relativt hög risk för förvaltningschefen att förlora jobbet vid upprepade underskott. I kolumn (2) och (5) adderar vi följande variabler, som samtliga kan tänkas vara mått på den vikt kommunen lägger vid god ekonomisk hushållning (som vi fortsättningsvis kallar för kommunens finansiella ambitionsnivå): soliditeten år 2009, kommunens genomsnittliga resultat år 2000-2007, en indikator för om flerårsbudgeten har hög politisk prioritet, en indikator för om kommunen har ett resultatmål som är lika med eller högre än mediannivån (1.5 procent av totala skatteintäkter),¹¹ samt kommunens

⁹ Helt i enlighet med detta resonemang finns det heller inget signifikant samband mellan centralisering och någon av de två utfallsvariabler vi använder i detta avsnitt.

¹⁰ Skattningarna i kolumn (1)-(3) är gjorda med en linjär regressionsmodell av typen *ordinary least squares* (OLS). I kolumn (4)-(6), där utfallsvariabeln antar värden 0 eller 1, använder vi en så kallad linjär sannolikhetsmodell (*linear probability model*, *LPM*). Våra resultat ser i princip likadana ut om vi istället för en *LPM* använder icke-linjära modeller som *probit* eller *logit*. Eftersom koefficienterna är lättare att tolka i en *LPM* föredrar vi därför att visa dessa resultat.

¹¹ Kommuner som inte har något resultatmål får därmed värdet 0 på denna variabel.

budgeterade resultat för år 2010. Vi inkluderar också de kontrollvariabler som visade ett stabilt statistiskt signifikant samband med årets resultat på kommunnivå i Dietrichson & Ellegård (2014).¹² I allmänhet påverkas våra skattningar av sambandet mellan budgetreglerna och våra två resultatmått ytterst lite av vilka övriga variabler som inkluderas. Vi har testat en stor mängd ytterligare specifikationer, som inte visat sig påverka våra grundläggande slutsatser. I kolumn (3) och (6) adderar vi också en indikator för om nämnderna för över *både* överskott och underskott.

Tabell 6.4 Budgetregler och nämndernas resultat

| | <i>OLS</i> | <i>OLS</i> | <i>OLS</i> | <i>LPM</i> | <i>LPM</i> | <i>LPM</i> |
|--------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Variabler</i> | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Behåller överskott | 1.023*** | 0.898*** | 0.605** | 0.335*** | 0.318*** | 0.279** |
| | (0.349) | (0.306) | (0.302) | (0.096) | (0.105) | (0.120) |
| Behåller underskott | -0.703* | -0.636* | -2.105** | -0.192* | -0.192* | -0.387*** |
| | (0.372) | (0.327) | (0.969) | (0.098) | (0.101) | (0.099) |
| Risk, förvaltningschef | 0.743** | 0.714** | 0.697* | 0.172* | 0.168* | 0.166* |
| | (0.333) | (0.360) | (0.358) | (0.089) | (0.094) | (0.095) |
| Behåller över/underskott | | | 1.800* | | | 0.240 |
| | | | (1.064) | | | (0.157) |
| Soliditet | | 0.019* | 0.017 | | 0.002 | 0.002 |
| | | (0.010) | (0.010) | | (0.003) | (0.003) |
| Medelresultat 00-07 | | 0.066 | 0.041 | | 0.073 | 0.070 |

¹² Dessa variabler är 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.

| | | | | | | |
|-------------------------|------|---------|---------|---------|---------|------|
| | | (0.215) | (0.223) | (0.081) | (0.082) | |
| Flerårsbudget viktig | | -0.103 | -0.069 | 0.046 | 0.051 | |
| | | (0.249) | (0.250) | (0.083) | (0.083) | |
| Resultatmål över median | | 0.257 | 0.321 | 0.087 | 0.096 | |
| | | (0.286) | (0.280) | (0.087) | (0.089) | |
| Budgeterat resultat | | -0.229 | -0.198 | -0.061 | -0.057 | |
| | | (0.153) | (0.140) | (0.049) | (0.048) | |
| Kommunvariabler | NEJ | JA | JA | NEJ | JA | JA |
| Observationer | 158 | 156 | 156 | 158 | 156 | 156 |
| R ² | 0.10 | 0.20 | 0.22 | 0.09 | 0.16 | 0.17 |
| F | 4.17 | 2.50 | 2.45 | 5.29 | 3.47 | 8.77 |

Kommentarer: Kolumn (1) visar koefficienter från en regression med varje nämnds resultat i % av dess bruttokostnader som beroende variabel och de tre budgetreglerna som oberoende variabler. Kolumn (2) och (3) lägger till kontrollvariabler som mäter en kommuns finansiella ambitioner, samt signifikanta variabler på övergripande kommunal nivå från Dietrichson & Ellegård (2014). I kolumn (3) adderas en variabel som anger om en kommun låter nämnder behålla både över- och underskott. Kolumn (4)-(6) innehåller motsvarande förklarande variabler men använder istället en indikatorvariabel för om nämnden hållit budget eller haft överskott som beroende variabel. Robusta standardfel inom parenteser, * p-värde < 0.1, ** p-värde < 0.05, *** p-värde < 0.01.

Att få behålla överskott visar ett starkt och statistiskt signifikant samband både med nivån på nämndens resultat och med sannolikheten att uppvisa överskott. Värdet på koefficienten i kolumn (1) och (2) ska tolkas som att nämnder som får behålla överskott i genomsnitt uppvisar 0,9-1,0 procentenheter högre resultat än de som inte får behålla överskott. Koefficienterna i kolumn (4) och (5) innebär att sannolikheten att visa ett positivt resultat är mer än 30 procentenheter större för nämnder som behåller överskott än för nämnder som inte får behålla överskott.

Underskottsregeln uppvisar en signifikant *negativ* korrelation med båda utfallsvariablerna. Här kan man tänka sig att den negativa skattningen helt enkelt speglar att vissa av de nämnder som behåller underskott inlett år 2010 på minus, och därför fått svårare att nå balans än nämnder som inte ålagts att återställa sina

underskott. Det är i sammanhanget värt att notera att endast sex av de kommuner som ingår i skattningen enbart låter sina nämnder föra över underskott; övriga kommuner som för över nämndernas underskott låter även nämnderna behålla sina överskott. Detta innebär att vi har svårt att undersöka effekten av att bara föra över underskott. Jämförelsevis finns det betydligt fler kommuner som gör det motsatta, bara låter nämnderna behålla överskott. Därför kan vi vara mer säkra på att denna regel har ett positivt samband med utfallsvariablerna, oavsett hur kommunen hanterar underskott. Vi kan också konstatera att den sammanlagda effekten av att tillämpa bägge reglerna är mindre än effekten av att bara tillämpa överskottsregeln (se kolumn (3) och (6)). Skillnaden mellan de som bara tillämpar överskottsregeln och de som använder både över- och underskottshanteringen är dock inte signifikant. Vi föredrar därför att inte dra några starka slutsatser kring underskottsregelns påverkan.

Risken för förvaltningschefen att bli utbytt visar ett positivt samband med båda utfallsvariablerna, om än bara på 10 procents signifikansnivå i de flesta specifikationer. Skattningarna innebär att denna variabel är förknippad med runt 0,7 procentenheters högre resultat och 17 procentenheters skillnad i sannolikheten att visa ett överskott, vilket får betraktas som relativt stora skillnader.

Anmärkningsvärt nog uppvisar ingen av de kontrollvariabler som är tänkta att mäta kommunens övergripande finansiella ambitionsnivå något stabilt samband med utfallsvariablerna. Att ha ett högre resultatmål än medianen är till exempel positivt, men inte signifikant, korrelerat med utfallsvariablerna. Variablerna är inte heller gemensamt signifikanta. Risken för förvaltningschefen att bli utbytt är förstås också ett mått på kommunens finansiella ambitionsnivå; det är möjligt att denna variabel fångar upp det mesta av påverkan från kommunens övergripande nivå. Inte heller om vi utelämnar denna variabel är de övriga gemensamt signifikanta, men de kommer närmare.

Mängden observationer är slutligen värd en kommentar. Av två skäl har vi ett relativt stort bortfall: det första är att relativt många ekonomichefer valde att inte svara på frågan om risken att förvaltningschefer får lämna sin post vid upprepade underskott. Skattningarna för över- och underskottsreglerna är emellertid väldigt lika även när vi utelämnar risk-variabeln, vilket ger oss ytterligare omkring 50 observationer. Den andra anledningen är, som nämnts, att inte alla kommuner har med information om bruttokostnader i sina årsredovisningar.

Kapitel 7

TOLKNINGAR OCH DISKUSSION

Den forskning som redovisats i de tidigare kapitlen visar att det finns ett samband mellan vilka budgetregler som används och olika mått på god ekonomisk hushållning i länder, regioner och kommuner. Transparenta och centraliserade budgetprocesser, finansiella mål kopplade till sanktioner och att låta implementerande enheter för över- och överskott mellan åren verkar samtliga vara möjliga sätt att komma till tals med de problem i budgetprocessen som diskuterades i kapitel 3, om än inte under alla omständigheter.

Det finns dock åtminstone två potentiellt viktiga invändningar mot att på grundval av dessa resultat rekommendera kommuner och landsting att tillämpa dessa regler. Den första handlar om hur de utfallsmått som används i studierna ska tolkas, särskilt i relation till begreppet god ekonomisk hushållning. En annan central fråga är om resultaten kan tolkas som att regler och processer *orsakar* bättre ekonomisk hushållning. Vi diskuterar dessa invändningar i de två nästföljande avsnitten.

7.1 ÄR ETT HÖGRE EKONOMISKT RESULTAT ETT BÄTTRE RESULTAT?

I princip samtliga nationalekonomiska studier av budgetreglers påverkan på den ekonomiska hushållningen, våra egna inkluderade, använder mått som årets resultat, bruttoskuld, eller (mindre ofta) soliditet och tolkar högre resultat, lägre skuld och högre soliditet som att den ekonomiska hushållningen *förbättrats*. En första invändning mot detta skulle kunna vara att inget av dessa mått ensamt räcker för att fånga upp det som menas med god ekonomisk hushållning. Denna invändning ser vi som mindre problematisk; de mått som används har i regel relativt starka kopplingar till varandra. Till exempel kommer höga resultat under ett antal år att resultera i högre soliditet än vad som annars skulle varit fallit, givet samma lånebehov.

En mer fundamental invändning är den fråga som ställs i rubriken: god ekonomisk hushållning är ett bredare begrepp som innefattar mer än bara den

redovisningsmässiga delen av en kommuns eller landstings verksamhet. Till exempel kräver Kommunallagen att inte bara finansiella mål, utan även mål och riktlinjer för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning, skall anges (SKL 2005). Det är också uppenbart att kommuner inte har som uppgift att maximera sitt resultat eller minimera låneskulden. Kommuners uppgift är snarare att leverera verksamhet av god kvalitet på ett långsiktigt hållbart sätt. En följdfråga är därmed om budgetregler som gynnar den strikt ekonomiska hushållningen kan vara problematiska för kvaliteten i kommunens verksamheter?

När det gäller transparenta budgetprocesser som ger väljare möjlighet att bättre utvärdera vilka politiker som gör ett bra jobb har vi svårt att se hur sådan öppenhet skulle kunna inverka menligt på kvaliteten. Tvärtom skulle en sådan granskning eventuellt kunna leda till en höjning av kvaliteten, genom att det blir lättare för väljarna identifiera dåligt skötta verksamheter och utkräva ansvar.

När det gäller centralisering är det troligare att det faktiskt finns en avvägning som måste göras. En starkt centraliserad budgetprocess riskerar att gå miste om viktig information från implementerande enheter. Extremfallet skulle vara att implementerande enheter inte alls konsulteras i budgetprocessen. Även om detta förmodligen leder till lägre kostnader och högre resultat är det inte säkert att kommunen som helhet gynnas, om det är så att den information som nämnderna sitter på är viktig för att bedöma vad som är en optimal resursfördelning. Att det verkar vara ytterst ovanligt att helt avstå från att konsultera implementerande enheter i budgetprocessen tyder på att dessa i regel faktiskt besitter viktig information.

Det är vidare troligt att det finns en avvägning vad gäller att regeln att byta ut förvaltningschefer som bedrivit verksamheter med budgetunderskott. Att på så vis betona betydelsen av att undvika budgetunderskott riskerar att förbättra budgetdisciplinen på bekostnad av verksamhetens kvalitet och effektivitet. Många implementerande enheter arbetar under stor osäkerhet och saknar möjlighet att planera eller kontrollera kostnader fullt ut. Exempelvis kan inte socialtjänsten neka att hjälpa barn i behov av stöd mot slutet av året bara för att detta skulle leda till ett budgetunderskott. Det finns också definitivt en stor osäkerhet om storleken på efterfrågan av sådant stöd. Samtidigt är det inte rimligt att verksamheter alltid går med underskott. Osäkerheten i resursbehovet innebär ju också att detta behov kan bli mindre än förväntat. Det bör emellertid påpekas att vi inte känner till några studier som har undersökt sambanden mellan

kvaliteten på verksamheten och risken att bli utbytt, budgetprocessens centralisering eller grad av transparens.

Möjligheten att föra över överskott bör inte påverka kvaliteten negativt, det är snarare tvärtom att den typen av regler borde ge implementerande enheter större möjligheter att använda budgetmedel när de kan göra som mest nytta. Detta är också precis vad resultaten i Liebman & Mahoney (2013) indikerar. De finner att kostnaderna för upphandling är betydligt högre i slutet av året i amerikanska myndigheter som inte har möjlighet att föra över överskott, samtidigt som kvaliteten av det som upphandlas i slutet av året är lägre. Det verkar därmed inte behöva göras någon avvägning mellan överskottsregelns inverkan på budgetdisciplin och dess inverkan på verksamhetens kvalitet.

Vad gäller betydelsen av att föra över underskott råder, som vi har sett ovan, osäkerhet redan kring hur detta påverkar det ekonomiska utfallet. Det finns såvitt vi vet inga studier som undersökt hur överföring av underskott påverkar kvaliteten och det är inte uppenbart hur ett sådant samband skulle se ut. En möjlighet är att införandet av en sådan regel kan ses som en bestraffning och därmed förstärker befintliga intressekonflikter inom en organisation. Kanske är detta särskilt troligt om underskottsregeln införs utan att de implementerande enheterna ges möjlighet att också föra över överskott. Detta skulle eventuellt kunna vara skadligt för både budgetdisciplin och kvalitet.

7.2 ORSAKSSAMBAND ELLER KORRELATIONER?

Den kanske allvarligaste invändningen mot att tolka de samlade forskningsresultaten som att budgetregler orsakar bättre ekonomisk hushållning grundar sig i att de flest kommuner, regioner och länder själva väljer hur de ska strukturera sin budgetprocess. Risken är att kommuner som har relativt höga ambitioner vad gäller god ekonomisk hushållning också tenderar att strukturera sin budgetprocesser – välja vissa budgetregler – på ett likartat sätt. Om dessa kommuner är relativt lyckosamma i termer av ekonomiska utfall, vilket är sannolikt, uppstår frågan om det är reglerna i sig eller den underliggande höga ambitionsnivån som driver de ekonomiska utfallen. Eftersom det är ytterst svårt att direkt mäta finansiella ambitioner är det svårt att veta om skattningarna speglar effekten av budgetregler eller effekten av att vara ambitiös. Det är med andra ord möjligt att reglerna i sig inte spelar någon roll, utan att förekomsten av regler endast ett tecken på att en kommun är finansiellt ambitiös.

För att helt lösa problemet med att särskilja genuina orsakssamband från korrelationer skulle förmodligen krävas att man gjorde experiment, där vissa organisationer slumpmässigt försågs med budgetregler och andra inte. En anledning till att vi ändå tror att många studier faktiskt fångar upp orsakssamband är att det finns studier som visar att samma typer av regler som vi och andra funnit vara fungerande *inom* kommuner påverkar den ekonomiska hushållningen positivt när de varit "påtvungade" av staten. Till exempel visar Grembi m fl (2013) och Foremny (2014) att statligt reglerade finansiella mål med tillhörande sanktioner kan vara verksamma på kommun- respektive regional nivå. I dessa studier är problemet med att kunna särskilja budgetreglernas effekt från effekten av finansiella ambitioner betydligt mindre, eftersom kommunerna/regionerna inte själva valt sina regler.

I relation till detta är en fördel med vår ansats i avsnitt 6.3, där vi mäter utfall på nämndnivå, att reglerna kan betraktas som givna för de enskilda nämnderna. Det är dock svårt att hävda att problemet helt försvinner. Det är exempelvis möjligt att de kommuner som inför möjligheten att behålla överskott också är noggrannare med att rekrytera förvaltningschefer som prioriterar budgetdisciplin.

Kapitel 8

AVSLUTNING

Vi har i denna rapport diskuterat möjligheterna för offentliga organisationer i allmänhet och svenska kommuner i synnerhet att förbättra sin ekonomiska hushållning genom att förbättra de regler, procedurer och normer som styr budgetprocessen. Ett flertal sådana budgetregler bör teoretiskt kunna avhjälpa eller mildra de problem som uppstår på grund av att olika aktörer i budgetprocessen har olika intressen och att budgeten är avgränsad i tiden. Dessa regler har i allmänhet funnit stöd i den empiriska forskningen. Bland annat har transparens, centralisering, finansiella mål med tillhörande sanktioner, samt möjligheten för implementerande enheter att föra över uppkomna överskott visat sig ha positiva samband med olika mått på god ekonomisk hushållning.

I kapitel 7 ställde vi frågan om dessa resultat ska tolkas som att budgetreglerna *orsakar* bättre ekonomisk hushållning. Som vi diskuterade där finns det inneboende problem med att visa om orsakssamband föreligger när det gäller regler som organisationer kan välja själva om de vill införa eller inte. Men det är viktigt att komma ihåg att dessa problem inte bör tolkas som en *avsaknad* av ett orsakssamband mellan budgetregler och god ekonomisk hushållning. Problemen innebär bara att det är svårt att trovärdigt *visa* att det är ett orsakssamband som föreligger.

Eftersom liknande regler visat sig verksamma i sammanhang där problemen med att identifiera orsakssamband är betydligt mindre allvarliga, så är vår bedömning ändå att det är relativt troligt att kommuner och landsting med hjälp av bättre budgetregler kan förbättra sin ekonomiska hushållning. Vi känner heller inte till någon studie som visat att reglerna skulle vara skadliga för kvaliteten på verksamheten; när det gäller regeln att låta nämnder behålla överskott verkar det snarare vara tvärtom – regeln förbättrar kvaliteten. Vi hoppas därför att vår presentation av några av dessa regler i denna rapport ger inspiration för kommuner och landsting som vill förbättra sin ekonomiska hushållning.

REFERENSER

- Alesina A, Perotti R (1999). Budget deficits and budget institutions. I: Poterba JM, von Hagen J (red.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, s. 13-36.
- Alesina A, Hausmann R, Hommes R, Stein E (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics* 59(2): 253-273.
- Alt J. E., Lassen D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6): 1403-1439.
- Ashworth J, Geys B, Heyndels B (2005). Government weakness and local public debt development in Flemish municipalities. *International Tax and Public Finance* 12(4): 395-422.
- Bohn H, Inman RP (1996). Balanced-budget rules and public decits: Evidence from the US states. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45:13-76.
- Brorström B, Donatella P, Petersson H (2009). På rätt väg! Mål för god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. *KFi-rapport 99*.
- Brorström B, Donatella P, Wänström J (2013). Hur kommuner hanterar besvärligheter – Resultat och insikter från det nationella kommunforskningsprogrammet. *Rapport 25 från det nationella kommunforskningsprogrammet*, Kommunforskning i Västsverige.
- Caamaño-Alegre J, Lago-Peñas S, Reyes-Santias F, Santiago-Boubeta A (2013). Budget transparency in local governments: An empirical analysis. *Local Government Studies* 39(2): 182-207.
- Dahlberg M, Gustafsson A, Molander P (2005). Den kommunala budgetprocessens betydelse för det ekonomiska utfallet i kommunerna. *Rapport till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*.
- Debrun X, Moulin L, Turrini A, Ayuso-i Casals J, Kumar MS (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy* 23(54): 297-362.

- Dietrichson J, Ellegård LM, (2014). Institutions improving fiscal performance: Evidence from Swedish municipalities, *International Tax and Public Finance*, DOI: 10.1007/s10797-014-9334-z.
- Ellegård LM (2013). Conflicts of interests regarding fiscal discipline in municipal hierarchies. *Working paper 2013:43*, Department of Economics, Lund University.
- Ellingsen T, Johannesson M (2007). Paying respect. *Journal of Economic Perspectives* 21(4): 135-149.
- Eslava M (2011). The political economy of fiscal deficits: A survey. *Journal of Economic Surveys* 25(4): 645-673.
- Fabrizio S, Mody A (2006). Can budget institutions counteract political indiscipline? *Economic Policy* 21(48): 689-739.
- Foremny D (2014). Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy. *European Journal of Political Economy* 34: 86-110.
- Gollwitzer S (2010). Budget institutions and fiscal performance in Africa. *Journal of African Economies* 20(1): 111-152.
- Grembi V, Nannicini T, Troiano U (2013). Policy responses to fiscal restraints: A difference-in-discontinuities design. Mimeo.
- Guillamón M, Bastida F, Benito B (2011). The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies* 37(4): 391-406.
- Hagen TP, Vabo S (2005). Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998. *European Journal of Political Research* 44: 43-64.
- Tovmo P (2007). Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments. *Economics of Governance* 8(1): 37-49.
- Weingast BR, Shepsle KA, Johnsen C (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 89(4): 642-664.

- Lao-Karaya K (1997). The effect of budget structure on fiscal performance: A study of selected Asian countries. *IMF working paper*, Washington D.C.
- Liebman JB, Mahoney N (2013). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *NBER working paper* no. 19481.
- Perotti R, Kontopoulos Y (2002). Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics* 86(2): 191-222.
- Poterba JM (1996). Do budget rules work? *NBER working paper* no. 55
- SCB (2014). Statistikdatabasen (Offentlig Ekonomi). <http://www.ssd.scb.se>.
- Schelker M, Eichenberger R (2010). Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution. *Journal of Comparative Economics* 38(4): 357-380.
- SKL (2005). *Hushållning i lagens namn – att sköta ekonomin med mål, uppföljning och åtgärder*, Sveriges Kommuner och Landsting.
- Stein E, Talvi E, Grisanti A (1999). Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience. In: Poterba JM, von Hagen J (red.) *Fiscal institutions and fiscal performance*, University of Chicago Press, pp. 103-133.
- Strauch RR, von Hagen J (2001). Formal fiscal restraints and budget processes as solutions to a deficit and spending bias in public finances: US experience and possible lessons for EMU. Working paper B14.
- von Hagen J, Harden I (1996). Budget processes and commitment to fiscal discipline. IMF Working Paper WP/96/78.
- von Hagen J, Harden IJ (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review* 39(3-4): 771-779.
- Wildavsky A (1975). *Budgeting - A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Little, Brown and Company, Boston.
- Wilson JQ (1989). *Bureaucracy - What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books Ltd, New York.

Ågren H, Dahlberg M, Mörk E (2006). Do politicians' preferences correspond to those of the voters? An investigation of political representation. *Public Choice*, 130: 137-162.

KEFU SKRIFTSERIE 47
ISSN 1102-8483
ISRN KEFU-SKR-47-SE Fax:

KEFU
BOX 7080
220 01 LUND
Tel: 046-22 78 20
046-222 42 16