

Återinför konstitutionella skydd mot kommunalt vanstyre! Praktikfallet Uppsala kommun*

Styrs kommuner som är i ett tillstånd av stabil ekonomisk nedgång av politiker som inte tar ekonomiska hänsyn? Storstadsutredaren Hans Jensevik argumenterar i denna artikel för att blockerande strategier mot ekonomiskt vanstyre skrivs in i den nya kommunallag som är under beredning.

"Till Wicksells besvikelse skapade hans syn på beslutsregler inom offentliga församlingar ingen debatt", skriver Lars Jonung i Ekonomiporrättet i *Ekonomisk Debatt*, nr 5, 1989. Lika lite debatt har SOU 1990:35 *Storstädernas ekonomi 1982-1996* som jag utarbetat för Storstadsutredningens räkning, förorsakat.

Utredningen innehåller förslag till beslutsregler i form av blockerande strategier mot vissa typer av politiska spel, som är vanliga i kommuner och vilkas konsekvenser är en försvagad kommunal ekonomi. Dessa regler skulle kunna skrivas in i den nya Kommunallagen, som är under beredning.

Kontentan av utredningsarbetet är att Stockholm, Göteborg och Malmö inte är i ekonomisk kris men kommer att vara det mycket snart om inte utvecklingen vänds. Utredningens ekonomiska kalkyler indikerar att det mer är fråga om ledarskapskriser i de tre storstäderna än ekonomiska kriser.

De gamla kommunallagarna från mit-

ten av 1800-talet och fram till och med 1953 års lag innehöll beslutsregler. Den senare krävde bla att anslag skulle medelstäckas och att förmögenhetsskyddet skulle ha en operativ koppling i de ekonomiska dokumenten. Dessa viktiga beslutsregler uteslöts ur 1977 års kommunallag. De nya moderna ramlagarna ger en frihet utan ansvar som kommer att få konsekvenser som få personer idag har förmåga att överblicka. En bidragande svårighet är avsaknaden av modeller för politiskt ledarskap. Ambitionen i denna artikel är att belysa utvecklingen i Uppsala kommun under en längre period mot bakgrund av en sådan modell.

En som uppmärksammat Wicksells tänkande, så som det presenteras i hans skrift *Om en ny princip för rativis beskattning*, är James Buchanan, som i sin Nobelföreläsning den 8 december 1986 om "Den ekonomiska politikens grundregler" anger tre viktiga utgångspunkter för en sund teoriansats, nämligen metodologisk individualism, *homo economicus* och politik som bytestransaktioner.

Enighetsprincipen var också central i Wicksells arbeten. Buchanan ansluter sig till den, som han ser som motsvarigheten

Kommunekononom HANS JENSEVIK är expert på kommunalekonomiska planeringsproblem och fristående konsult sedan 1988.

* Jag tackar samhällsekonom Harald Berg, Tyreso för värdefulla synpunkter.

till marknadens effektivitetskriterier. Beslut om beskattning skulle ske med kvalificerad majoritet och minoriteten skulle ha vetorätt. På så vis skulle man undvika "tyranniet hos tillfälliga parlamentariska majoriteter", menade Wicksell.

Mot bakgrund av utvecklingen i kommunerna idag finns två alternativ om man vill undvika akuta ekonomiska kriser i framtiden. Det ena är att författa en kommunallag som innehåller beslutsregler exempelvis i enlighet med Buchanans tre principer och Wicksells enighetsprincip. Detta skulle sannolikt uppfattas som en återgång till den tidigare mer reglerande lagtraditionen. Det andra är en kommunallag utformad som en ramlag, men som ger beslutsregler i form av blockerande strategier mot kommunalt vanstyre. Buchanan ger emellertid flera goda argument mot en sådan lösning.

Samlingsstyrets skattetyranni 1968–73 i Uppsala kommun

Hösten 1970 lämnade jag Nationalekonomiska institutionen i Göteborg och tillträdde en tjänst i Uppsala kommun. Det var under miljonprogrammets och kommundanssammanläggningarnas tid.

Under kommunstyrelsen fanns tre beredande kontor: kommunkansliet, planeringskontoret och drätselkontoret. Kontorens chefer var professionella ämbetsmän och deltog i ärendeberedningarna i kommunalrådsberedningen och kommunstyrelsen. Varje kommunalråd, som också var rotelchef, hade en egen kommunalrådssekreterare, som skrev rotelns förslag till beredningen. Folkpartisten Ola Nyquist var finanskommunalråd och det var samlingsstyre. Det innebar att även socialdemokraterna hade rotelansvar.

Berednings- och beslutsförmågan var god, men ekonomin hanterades undermåligt. Utan tillgång till ekonomiska underlag fick alla rotlar igenom sina ärenden utan ekonomiska avstämningar. Budget-

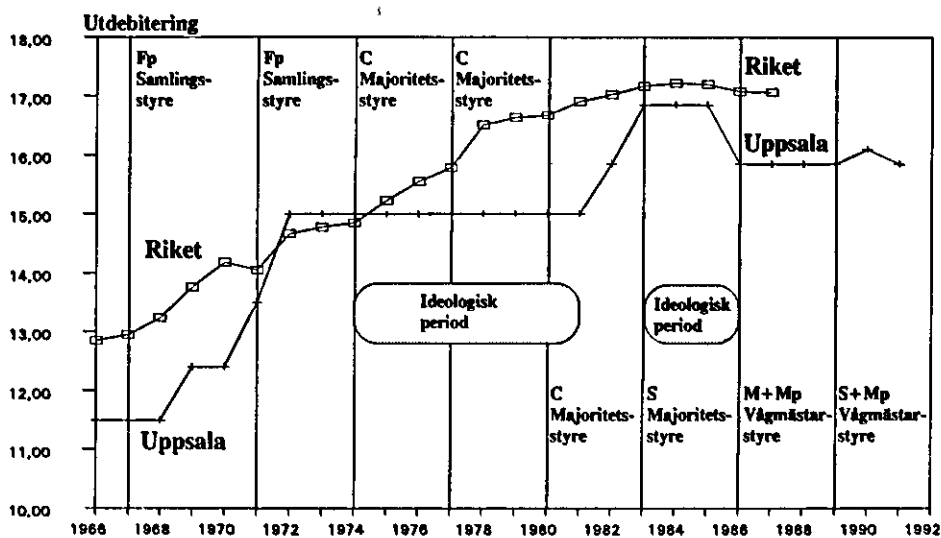
ten styrde ingenting, ty den upplevdes inte som ett rättesnöre av någon. Nästan alla förvaltningar hade överskridanden, ty anslagen var otillräckliga eftersom en stor del av pengarna förvarades centralt på kommunfullmäktiges konto för oförutsedda utgifter. Förvaltningscheferna fick begäran om tilläggsanslag beviljade i stort sett utan prövning. Andelen kostsamma ärenden vid sidan om budgeten var stor. Ekonomin uppvisade stora årliga och växande underskott trots upprepade kraftiga skattehöjningar.

Politikerna levde i illusionen att kommunala skattehöjningar inte påverkade hushållens disponibla inkomster. I fullmäktige förespråkade en politiker tomt att den kommunala skattesatsen skulle knytas till konsumentprisindex. Av *Figur 1* framgår att skatten höjdes ofta och mycket i Uppsala kommun under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Politikerna tillsatte en central sparkommitté under ledning av en förvaltningschef. Resultatet uteblev, ty nu behövde ingen känna ansvar för ekonomin.

En moderat i fullmäktige började hävda att hushållen i Uppsala inte fått några realinkomstökningar under 1970-talets två första år p g a kommunala skattehöjningar. Trots mycken smålek för bristande insikt i samhällets sätt att fungera framhärjade han i sin uppfattning. För att fora denna fråga från dagordningen inför 1973 års val gjordes en utredning. Ett antal hushållskalkyler utvisade att han hade rätt. Detta faktum ställde samlingsministern inför stora påfrestningar. Man började utreda hur ett ekonomikontor skulle kunna se ut, och ett sådant bildades 1974. Under tiden hade det ekonomiska läget förvarrats. Uppsala kommun levde på lån till nästa skattehöjning. Skattesatsen användes som finansiell säkerhetsventil!

Mot denna bakgrund kan det diskuteras vilka beslutsregler, som inte uppfylldes. Enigheten i varje beslut var stor! Enligt Buchanan är graden av enighet i poli-

Figur 1 Medelutdebiteringen i riket och i Uppsala kommun 1966–1990. Skattekrönor.



tiken motsvarigheten till marknadens krav på effektivitet. Beträffande Buchanans övriga tre kriterier kan konstateras att det uppenbart förekom politiska bytestransaktioner i beredningen. Varje ärende ökade med säkerhet den individuella nyttan för minst en samhällsmedlem. Enligt principen om metodologisk individualism måste ekonomin vägas in i varje politiskt beslut. Det måste även finnas konstitutionella regler som garanterar detta. Beslutsfattandet i Uppsala kommun syntes såtillvida uppfylla alla rimliga krav.

Men var politikerna *homo economicus*? Det saknades värderingar av de individuella uppoffringarna, ty politikerna förstod inte att det fanns några uppoffringar förenade med deras beslut. Beredningsapparaten tillfogade inte detta moment i de olika ärendena pga organisatoriska brister. Det var detta som begränsade rationaliteten i det eniga beslutsfattandet.

Från populistiskt tyranni till ideologisk krispolitik 1974–76

I 1973 års val blev centerpartiet största parti i Uppsala kommun och fick finans-

kommunlrådsposten. Roland Agius tillträdde. Han var mycket annorlunda jämfört med företrädarna. Han var nämligen vad jag i SOU 1990:35 *Storstädernas ekonomi* betecknar som en utpräglad ideolog.

Centerpartiet i Uppsala hade vunnit valet på två frågor, nämligen decentralisering och resurshushållning. Agius trodde på centerns partiprogram och deklarerade öppet att han skulle genomföra det. Det innebar oförändrad skatt och balans i ekonomin inom två år. Han ville också bygga ut den kommunala barnomsorgen mycket snabbt. Ingen trodde honom utan alla fortsatte som vanligt, tills följande åtgärder vidtogs:

- Majoritetsstyre infördes.
- Sparkommitten fick avsluta sitt arbete.
- Nämnder och förvaltningschefer ålades hålla sina budgetar.
- Inga tilläggsanslag beviljades.
- Inga ärenden fick passera i beredningen utan att vara finansierade.

Det blev slut på det ohämmade flödet av kostsamma byten i kommunalrådsbered-

Figur 2 Typbeteenden för politiker.

IDEOLOGEN	POPULISTEN
<ul style="list-style-type: none"> ● Långsiktig och förutseende ● Tanke och kylig distans ● Driver frågor i partiprogram ● Planerar och prioriterar öppet ● Ekonomiskt medveten 	<ul style="list-style-type: none"> ● Kortsiktig och parerande ● Känsla och het vilja ● Reagerar på aktuella frågor ● Improviserar utan att välja ● Ekonomiskt oansvarig

ningen. Med alla rotlarna i borgarnas händer skrevs helt enkelt inte ärenden fram som inte var finansierade. Gällande kommunallag krävde faktiskt att all verksamhet i en kommun skulle vara finansierad (inte bara vara anslagstäckta), och ekonomikontoret hävdade med stöd av kommunens jurister att detta inte tillämpats tidigare i beredningen av olika ärenden. Denna lagtillämpning bidrog verksamt till att ekonomin förbättrades.

Roland Agius fick möta en massiv anstormning från politiker och företrädare för olika påtryckningsgrupper, som fann att de inte längre hade fritt tillträde till kommunens kassakista. Han mötte anstormningarna med hushållskalkyler i ena handen och centerns partiprogram i den andra och tog striden. Debatterna blev hårda, och man slutade efter hand att lyssna på varandra. Till slut upphörde uppvakningarna och ledningen blev mer och mer isolerad. Agius blev hård och bitter när han fann att små kortsiktiga och dagsaktuella frågor engagerade mer än långsiktiga och tunga frågor i partiprogram.

I kommande val förstod alla att det betalade sig bättre att vara *populist* än *ideolog*. Kanske man kan kategorisera politiker i de termer, som anges i *Figur 2*?

Låt oss antaga att det finns politiker som är ekonomiskt oansvariga till sin läggning. Det är ett karaktärsdrag som utmärker en populist. En ledning i en kommun, som består av enbart populisterna, kan således bli eniga i politiska byten utan att den individuella uppoffringsaspekten blir prövad. Graden av enighet, som måttstock på effektiviteten vid politiska byten,

framstår mot denna bakgrund som ett nödvändigt men inte längre som ett tillräckligt kriterium. Det innebär att kompletterande institutionella regler måste utformas. Men vilka regler skall utformas för en grupp beslutsfattare som saknar förmågan att värdera en aspekt, som konstitutionellt sett skall utvärderas i varje beslut?

Den då gällande 1953 års kommunallag stadgade i § 52 att "beslut om anslag skall tillika innefatta anvisning av medel för anslagets täckande". Den hade inte tillämpats i Uppsala kommun under 1970-talets första år. Vilka lagstiftarens syften varit, vore intressant att studera, men formuleringarna hade den konsekvensen att den individuella uppoffringsaspekten kom att prövas av politikerna vid varje beslut om utgifter. Detta skedde på ett operationaliserbart och elegant sätt genom kravet att beslut om anslag skulle följas av medelsanvisning.

Roland Agius förstod detta lagkrav som den ideolog han var och började tillämpa den konsekvent i alla ekonomiska ärenden. Hans motståndare uppfattade detta som elak obstruktionspolitik. För mig som ekonom var denna konflikt naturlig, ty knapphet innebär alltid prioriteringar och konflikt. Men populisterna skiljer inte på ekonomiska realiteter och person.

Finansiell målstyrning aktiverade kommunens måletiker

När ideologen Roland Agius tillträdde 1974 var krisen ett faktum. Budgetupp-

Figur 3 Typbeteenden för tjänstemän.

NORMETIKERN	MÅLETIKERN
<ul style="list-style-type: none"> • Formalist och regelskrivare • Undviker konflikter • Tidsberoende och nuinriktad • Stabilitetsproducent • Buffert- och reservskapare 	<ul style="list-style-type: none"> • Funktionalist och entreprenör • Lever aktivt med konflikter • Tidsberoende och framtidsinriktad • Förändringsaktör • Risk- och ansvarstagare

följningen för första kvartalet 1974 redovisade ett överskridande från förvaltningarna på 16,3 milj kr, vilket då motsvarade en skattehöjning på 1 krona. Till detta kom budgetäskandena för 1975 med verksamheter utöver tillgängliga resurser motsvarande ytterligare 1 kronas skattehöjning. Lönerna i dessa förslag var uppräknade 8 procent medan lönerörelsen gav minst 15 procent. Detta tillsammans med den första oljekrisens inflation gav kalkylmässigt ett behov av en skattehöjning på över 4 kronor.

Roland Agius önskade genomföra en konsekvent hushållnings- och decentraliseringsstrategi och vägrade diskutera några som helst skattehöjningar. Enligt honom hade Uppsalaborna redan betalt genom tidigare skattehöjningar och nu gällde det för kommunen att ge värde tillbaka.

Även tjänstemännen tänkte och handlade på olika sätt. En del ställde upp på de nya signalerna och tog dem som utmaningar, medan andra drog sig undan och undvek de konflikter som denna kursändring innebar. Tjänstemännen kunde delas in i *måletiker* och *normetiker*. (Se SOU 1990:35, där dessa personlighetens egenskaper beskrivs mer ingående än här.)

Måletikern vill skapa resultat i förhållande till uppsatta mål och för detta syfte är funktionen viktigare än regler och form. Denne är förändringsaktören och risktagaren, som aktivt lever med konflikter. Andamålen helgar inte sällan medlen och framtiden innehåller eftersträvningsvärda tillstånd, som man kan förverkliga.

Normetikern är formalisten och regelskrivaren, som undviker konflikter, och

styr genom att skapa stabila processer. Den osäkra framtiden innehåller inga löften som kan utmana en normetiker att pressa eller försätta sig själv eller en medarbetare inför ett omedelbart tvång eller obehag. Det är smidighet, god sed och etikett som alltid gäller. För överskådlighe- tens skull sammanfattas egenskaperna i *Figur 3*.

På det nybildade ekonomikontoret samlades ett antal måletiker och samarbetet med ideologerna gick bra. Ekonomikontoret blev centrum för ett förnyelsearbete inom ekonomiadministrationen, med förgreningar till alla förvaltningar. Det resulterade i att kommunen klarade den ekonomiska krisen.

Vid beredningen av 1975 års budget inventerades effektiviserande åtgärder på 44 milj kr, vilket motsvarade en utebliven skattehöjning på 2 kr om de genomfördes. Till allas förvåning genomfördes nästan inget av dessa förslag, men förvaltningarna klarade sina budgetar ändå! Det gick således att effektivisera kommunal verksamhet om sådana krav verkligen formulerades konkret och genomdrevs med tyngd och långsiktig uthållighet av ledningen. Uppsala kommun decentraliserades och höll skatten oförändrad i 10 år.

Normetikerna drog sig undan tillsammans med populisterna och bidade sin tid, och den kom. I en omorganisation i mitten av 1980-talet avvecklades ekonomikontoret. Ekonomifunktionerna fragmenterades under en stadsdirektör, som inte hade vare sig kommunal erfarenhet eller ekonomisk fackutbildning. Måletikerna slutade eller gick i ide.

Kampen mellan populisterna och ideologer 1980–90

Roland Agius uthärdade till 1980 och efterträddes av sin partibroder Per-Axel Engblom 1981. Denne höjde 1982 skatten med 85 öre helt i onödan. Socialdemokraterna vann valet 1982 och arvet från deras oppositionsperiod var kravet på skattehöjningar. Lars Eric Ericsson blev finanskommunalråd och höjde skatten ytterligare 1 kr 1983 för att infria företrädarnas löften. Kommunen formligen badade i pengar men som tur var visade sig Lars Eric Ericsson vara en sann ideolog. Han höll lika hårt i kommunens pengar som Roland Agius, vilket åter igen innebar konflikter med alla kommunens populisterna, inte minst i hans eget parti. Ideologernas ambitioner att driva tunga och långsiktiga programfrågor ger dem lätt en image av hårdförda pampar.

I valet 1985 blev moderaterna största borgerliga parti och miljöpartiet fick en vågmästarroll. Lennart Hedquist blev finanskommunalråd och sänkte skatten, men bara med 1 kr 1986. Kommunen hade en mycket god ekonomi trots skattesänkningen. Många med mig menade att skatten borde sänkas med ytterligare 1 kr 1987. Detta motsatte sig Lennart Hedquists två borgerliga regeringsbroder kommunalråden Peter Nordgren (fp) och Per-Axel Engblom (c) med ödesdigra konsekvenser som följd. Populisterna tog makten i en mycket rik kommun.

Socialdemokraterna återkom till makten 1989. Lars-Olof Lindell blev finanskommunalråd. Men nu hade populisterna konsoliderat sina ställningar och efter en tid avsattes även Lars Eric Ericssons kommunalrådskolleger efter en hård intern maktkamp inom partiet. Ideologerna förlorade, och sedan dess har kommunens ekonomi snabbt försämrats.

Storstadsutredningens tankar om en lagligt grundad "finansiell målstyrning" som en blockerande strategi mot utpräglat populiststyre går tillbaka till dessa er-

farenheter från Uppsala kommun. Med ideologer i ledningen för en kommun finns förutsättningarna för ett starkt ledarskap och en förbättring av den kommunala ekonomin oberoende av förutsättningarna i övrigt. Med en blockerande strategi mot populisterna som ett lagkrav, skulle också normetiker få mindre svängrum. Måletiker behövs, ty det är deras egenskaper som gör en kommun styrbar. Finns det inga ideologer i ledningen för en kommun har måletikerna ingen plattform och kommunen förstenas.

Tesen är således att med populisterna vid makten i en kommun så föröds ekonomin och med ideologer förbättras den, *oberoende* av yttre faktorer. Det synes också vara så att populisterna har ett övertag i kampen, och att perioderna med ideologer vid makten är mer undantag än regel.

Förmögenhetsskyddet som praktisk konstitutionell regel

Kommunallagen ställde tidigare krav på skydd av den kommunala förmögenheten. I 1953 års kommunallag 4 kapitlet och 50 § stadgas att "Vad kommunen tillhör i fast eller lös egendom bör så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskas". Tanken var att kommande generationer inte skulle försringra vad tidigare generationer genom idogt arbete skapat. Nuvarande generationer skulle heller inte kunna finansiera dagens offentliga konsumtion genom att ådra sig skulder, som skulle tvinga kommande generationer av skattebetalare att lida individuella nyttoförluster.

I början på 1950-talet förelade sig ett antal personer, som kom att kallas för Kapitalredovisningskommitten, uppgiften att göra kravet på förmögenhetsskydd operationaliserbart. Deras publikation kom 1956, *Kommunernas kapitalredovisning*. Den innehåller utformningar av ekonomiska dokument, som gör det möjligt att ta om för en lekman omedelbart avläsa om en kommun uppfyller lagens krav

eller ej. Tricket var att redovisa ekonomin i två olika dokument, nämligen en drift- och en kapitalbudget.

Detta var mycket förnämliga dokument för ideologer och måletiker att ha som redskap vid beredningarna av budgeten, ty de tvingade populisterna och normetiker till en saklig diskussion om finansiering och prioritering av verksamheten. Ideologerna var ekonomiskt mycket medvetna och prioriterade öppet och långsiktigt. De var inte rädda att formulera krav på verksamheten om effektiviseringar och förändringar. Populisterna upplevde dokumenten som fallor gillrade för att snärja dem och omöjliggöra improvisationer och tricks för att slippa ta ställning.

Lagen innehöll således konstitutionella regler, som var tydliga och operationaliserbara. Denna ambition överges nu i det nya förslaget till kommunallag, som är utformat som en ramlag. Men även om förmögenhetsskyddet finns med i den nu gällande Kommunallagen från 1977 har kommuner i praktiken kunnat undandra sig en tillämpning av detta krav genom att välja att tillämpa en ny *redovisningsmodell*. Denna har nämligen dokument som saknar mätbara kopplingar till förmögenheten.

Ramlagskrav på god ekonomi

På ekonomikontoret i Uppsala fördes under 1970-talet intensiva diskussioner om hur en kommunal ekonomi skulle presenteras för att man skulle kunna utläsa om ekonomin förbättrades eller försämrades. Det räckte inte att uppfylla kravet på skydd av förmögenheten. Utvecklades kostnader och intäkter konsistent på lång sikt? Lånade kommunen inte för mycket? Detta var frågor som ständigt oroade.

Införandet av ett nytt redovisningssystem gjorde att kommunen 1978 kunde få fram en balansräkning som enbart innehöll redovisningsuppgifter och inte den blandning av redovisnings- och budgetposter som avräkningssystem vanligtvis

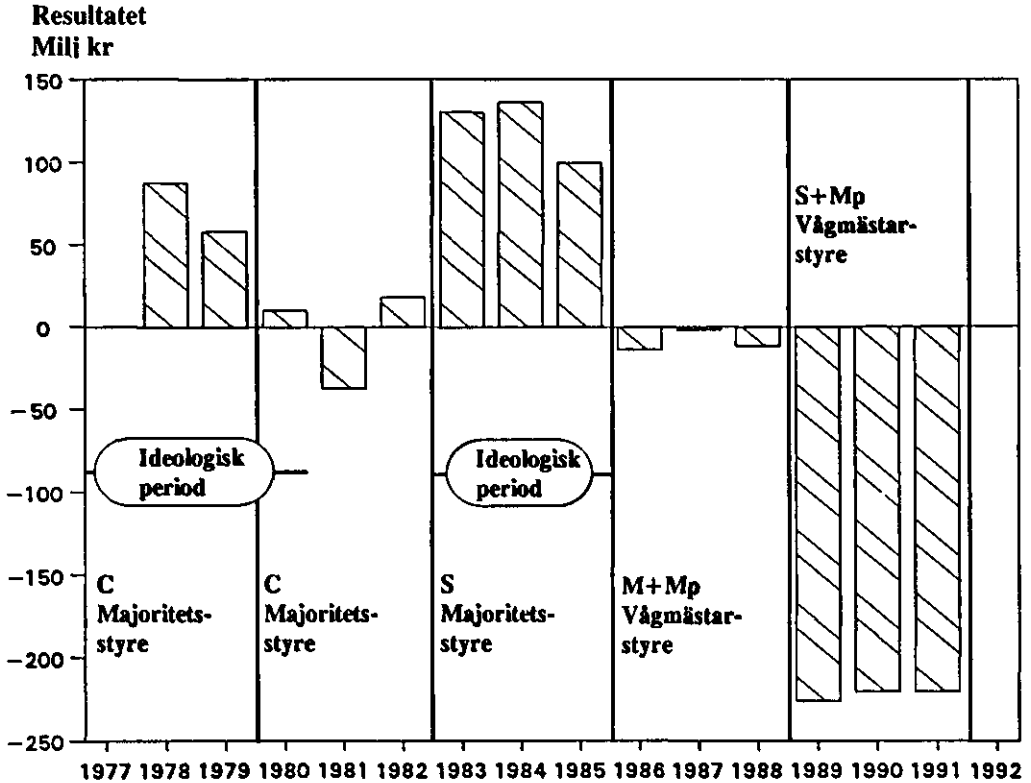
producerar. Det innebar att relationen mellan eget kapital och tillgångar kunde mätas på ett meningsfullt sätt. Kommunen fick en variabel till förutom skattesatsen som målvariabel, nämligen soliditeten. Den var ett mått på den ekonomiska ställningen vid årets början och slut.

Sommaren 1979 publicerade Uppsala kommun den första versionen av en modern årsredovisning. Den innehöll en balansräkning, en finansieringsanalys och en driftbudgetavräkning för 1978, men den kunde inte göra anspråk på att utgöra en komplett modell. Den väckte emellertid intresset för att konstruera en ny redovisningsmodell, som bättre beskrev en kommunal ekonomi. En sådan presenterades i och med att kommunförbundet 1988 publicerade sin skrift *Redovisning för kommuner*. Denna innehåller tre dokument, nämligen (ex ante) resultatbudget, finansbudget och balansbudget respektive (ex post) resultaträkning, finansanalys och balansräkning.

I de gamla dokumenten balanserades budgeten genom att drift- och kapitalbudgetens saldon skulle vara noll. Det var nu viktigt att förklara för politikerna i Uppsala kommun att i den nya modellen balanserades budgeten efter helt nya kriterier. I 1977 års kommunallag, 4 kapitlet, 1 §, stadgas att "Fast och lös egendom som tillhör kommun eller landstingskommun bör förvaltas så, att förmögenheten ej minskas". Det var i princip samma skrivning som i 1953 års kommunallag men "bör" hade inte längre innebörden "skall". Detta tolkades av kommunens populisterna och normetiker som att det inte längre fanns ett krav att förmögenheten skulle skyddas.

Detta hade mindre betydelse, ty värre var att det inte fanns någon mätbar post eller något nyckeltal i de nya dokumenten som kunde användas för att indikera när ändringar skedde i förmögenheten. Situationen var och är än idag mycket oklar på denna punkt. Däremot förutsätts såväl i den nuvarande lagen som i det nya försla-

Figur 4 Det ekonomiska resultatets utveckling i Uppsala kommun 1978–89, utfallsprognos för 1990 och budget för 1991.



get till kommunallag att en kommun utvecklar en "god ekonomi".

Budgetbalansering med den nya kommunallagen och den nya redovisningsmodellen visade sig således vara en fråga om ambition, snarare än något absolut krav. Tanken i Uppsala var att politikerna skulle besluta om värden för skattesats, soliditet och ekonomiskt resultat över en längre period. Dessa värden skulle sedan få uttrycka Kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning. Politikerna fattade också ett sådant beslut i kommunstyrelsen under våren 1987 innehållande bl a en skattesänkning på 50 öre.

Men efter detta beslut gick flera politiskt tunga ledamöter och kommunalråd runt och lugnade upprörda normetiker med att "vi får ju se hur det går, går det

inte, så går det inte?" Och med den populistiska attityden så gick det inte heller, ty nu visste alla att kommunen var rik och att pengar kunde och fick spenderas! Den ekonomiska kontrollen var i och med detta avlyft. När förvaltningschefer med växande budgetöverskridanden approcherades sade de sig ha sanktion att strunta i budget. Den nya kommundirektören agerade inte.

Hur gick det i Uppsala kommun efter 1987?

I Figur 4 presenteras resultatet från 1978, dvs från det år ett resultat kan redovisas. Tendenser till negativa resultat visade sig under 1980-talets första år. Skat-

terna höjdes två gånger under dessa år, vilket resulterade i överskott under den efterföljande ideologiska perioden. Den kännetecknades av fonduppyggnad och strama budgetar med krav på effektiviseringar. Tendenserna till underskott blev allvarliga under den första vågmästarperioden då åtgärder för att motverka dessa effektivt blockerades. Underskottet 1989 innehåller förlusterna från finansskandalen. Men utfallsprognosen för 1990 indikerar ett nästan lika stort underskott. Det anmärkningsvärda är att för 1991 planeras för ett negativt resultat på nivån 200 milj kr!¹ Vad som nu sker är att kommunen lever på förmögenheten och lånar till driften.

Perioden 1989–91 kontrasterar starkt mot socialdemokraternas tidigare ideologiska period under Lars Eric Ericsson 1983–85, som uppvisar normala överskott och en god ekonomisk utveckling. Det var inte svårt att få ideologen Lars Eric Ericsson att förstå att en god ekonomisk utveckling krävde överskott och ett eget sparande till investeringar på nivån 100 milj kr.

Det finns idag en sparkommitte bestående av några förvaltningschefer, som har diffusa sparåtgärder på 140 milj kr – precis som under 1970-talets inledande år. Kommunens populister och normetiker har nu som då "pratet" som ritual istället för handling. Antagligen diskuteras diverse finansiella tricks så som *sales and lease back* av tillgångar, förändringar av redovisningsreglerna, exempelvis uppvärdering av tillgångar för att bokföringsmässigt hyfsa soliditetstalet, och olika organisatoriska lösningar för att simulera handlingskraft. Det är samma typ av åtgärder som diskuterades under "skattetyranniet" i början av 1970-talet.

Storstäderna

Styrs också storstäderna av populister? Denna fråga aktualiseras i utredningen om storstädernas ekonomi. Kalkylerna

utvisar att de inte borde ha en dålig ekonomi. Den svaga ekonomiska utvecklingen torde vara symptom på något annat.

I *Tabell 1* presenteras de ekonomiska resultaten årsvis för de tre storstäderna. Även för dem är en vikande trend tydlig. Finansskandalen i Stockholm torde ha bidragit till miljardunderskottet 1988 men redan innan dess är trenden tydlig. Göteborg är värst ute, och Malmös läge är också allvarligt. Med nuvarande utvecklingstakt har emellertid Uppsala kommun snart lika dålig ekonomi som Göteborg.

Vad kan komma att hända?

I denna kommunalekonomiska nedgång kan staten agera på tre sätt. Det ena är att kompensera den ekonomiska nedgången genom ökade statsbidrag varje år. Sådana skulle kunna kompensera för löpande underskott i kommunernas ekonomiska resultat. På lång sikt är detta ingen framkomlig väg, även om det skulle anses vara önskvärt att permanenta ett populistvalde i landets kommuner.

Den andra möjligheten är att passivt åse en smärtsam kommunal mognadskris. Detta behöver inte vara en dålig strategi om man vill stärka det kommunala självstyret. En sådan mognadsprocess kommer dock att bli mycket smärtsam i många kommuner – inte minst för skattebetalarna. Folket älskar populister och det kommer att ta många valperioder innan man inser att man inte har råd med dem.

Det tredje är att lagstifta. Ett förslag på lagstiftning finns i utredningen om stor-

¹ Kommunen väljer dock att utåt presentera ett betydligt mindre negativt ekonomiskt resultat i budgethandlingen! Mot detta förekommer inga protester! För att åstadkomma balans i ekonomin idag skulle ett positivt ekonomiskt resultat på nivån 200 milj kr behöva budgeteras. Det finansiella gapet i kommunens ekonomi narmar sig således 500 milj kr per år.

Tabell 1 Resultatet eller förändringen av eget kapital i Stockholm, Göteborg och Malmö perioden 1982–88. Miljoner kronor.

År	Stockholm	Göteborg	Malmö
1982	824	148	225
1983	983	-47	266
1984	702	-54	289
1985	490	-172	113
1986	546	-575	65
1987	103	129	2
1988	-1 007	-22	30

städernas ekonomi. Där är Buchanans och Wicksells krav ställda åt sidan. Istället formuleras en konstitutionellt blockerande strategi för populisterna mot ekonomiskt vanstyre. Ett krav formulerat i Kommunallagen skulle tvinga kommunstyrelsen och kommunfullmäktige att som första åtgärd efter ett val fatta beslut om en ekonomisk treårsplan, innefattande beslut om skattesats, soliditet och eget kapital vid periodens slut. Dessa värden får därefter ej revideras. Skulle politikerna under dessa tre år fatta beslut som resulterar i att planens mål ej nås, så blir de inte valbara under de två kommande mandatperioderna. Under rubriken Finansiell målstyrning visas hur detta kan genomföras i praktiken.

Det är möjligt att inte ens personliga ansvarsmekanismer i politiken skulle få en populist att besinna sin plikt att vid politiska byten också värdera uppoffringsaspekterna, men detta skulle i så fall innebära att han eller hon straffar ut sig för de kommande två mandatperioderna.

Buchanan framhåller i sin Nobelföreläsning "Den ekonomiska politikens gränser" att det är viktigare att formulera konstitutionella regler som enighetskriteriet än att exempelvis ställa krav på visst handlande, ty det gäller att inte ge separata intressen spelrum. Man kan säga att han ser processen som viktigare än slutresultatet. Frågan är om Buchanan skulle

framhärda i denna ståndpunkt om han varit mantalsskriven i Uppsala kommun i början av 1970-talet och börjat misstänka att de styrande kommunalråden gjorde politiska byten som tydde på att de var oförmögna att förstå ekonomins centrala hushållningsprinciper?

Buchanan menar, som Wicksell, och tar hjälp av en spelteoretisk liknelse, att man bör koncentrera sig på "reformen av reglerna, vilket kan ligga i *alla* spelares intresse, i motsats till förbättrade spelstrategier för vissa spelare....". Buchanan förutsätter således att alla politiker är goda *homo economicus* och kapabla att som sådana företräda väljarna och genomföra politiska byten.

Om det finns skäl att ifrågasätter detta? Vad gör vi då? Har det kommunala folkhushållet råd att låta personer, som inte tankar ekonomiskt, vara politiker mer än en mandatperiod? Det behövs konstitutionella skydd mot kommunalt vanstyre och det behövs blockerande strategier, även om de inte är i *alla* spelares intressen.

Referenser

- Buchanan, J M, [1987], "The Constitution of Economic Policy". *American Economic Review*, vol 77, s 243–250.
 Jonung, L, [1989], "Knut Wicksell". *Ekonomisk Debatt*, årg 17, nr 5, s 379–386.

- Granborg, M, [1979], *Kommunallagen*. Kommunförbundets förlag, Stockholm.
- Kaijser, F, [1972], *Kommunallagarna II. Kommunallag, Landstingslag, Kommunaltjänstemannalag m. m.* Fjärde upplagan. Kommunförbundets förlag, Stockholm.
- Kommunförbundet, [1972], *Kommunernas kapitalredovisning*. Kommunförbundets förlag, Stockholm.
- Kommunförbundet, [1988], *Redovisning för kommuner*. Andra upplagan, andra tryckningen. Kommunförbundets förlag, Stockholm.
- SOU 1990:24, *Ny kommunallag*. Betänkande av 1988 års kommunallagskommitté.
- SOU 1990:35, *Storstadernas ekonomi 1982–1996*. Underlagsrapport av Storstadsutredningen.
- Uppsala kommun, *Budgethandlingar*, åren 1986–90.
- Uppsala kommun, *Årsredovisningar*, åren 1978, 1980–1989.
- Wicksell, K, [1987], *Om en ny princip för rättvis beskattning*. Ratio, Stockholm.