

Kommunernas balansgång

Kommunernas balansgång

Kommunernas välfärdsuppgifter är stora och viktiga. Med begränsade ekonomiska resurser ska kommunerna ge sina invånare bra skolor och omsorg med hög kvalitet. Dessutom ska gator, vägar, parker, bibliotek och övrig service tillhandahållas. Ibland går detta inte ihop ekonomiskt för kommunerna. Det ekonomiska resultatet blir sämre än vad balanskravet säger, dvs att kommunerna ska ha en ekonomi som åtminstone går jämnt ut.

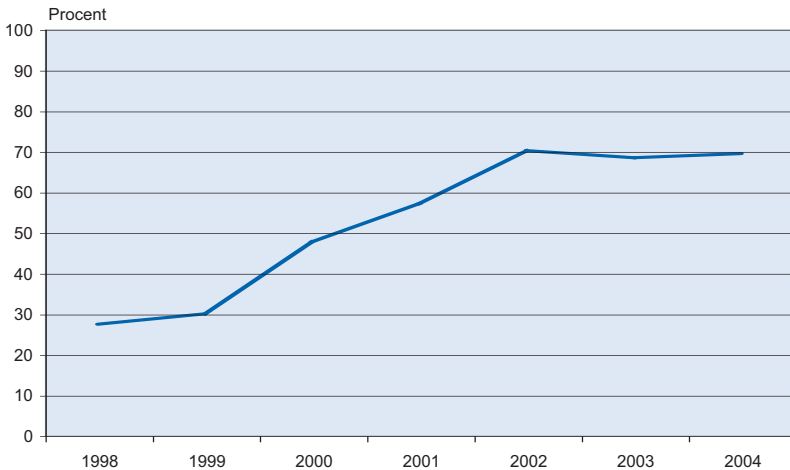
Kan det vara så att yttre omständigheter gör att vissa kommuner inte får det att gå ihop? Är andelen äldre omsorgsbehövande i kommunen så hög, eller är skatteinkomsterna så låga att dålig ekonomi måste bli följd? *Rådet för kommunala analyser och jämförelser* (RKA) gjorde i skriften *När kommunerna tappar balansen* en genomgång av hur kommunerna de senaste åren grupperat sig resultatmässigt. Det visade sig att både stora och små kommuner, både kommuner i glesbygd och runt storstäder liksom kommuner i norr och i söder har både bra och dåliga resultat genom åren. Kort sagt: det kan gå bra för vem som helst – eller dåligt.

RKA fördjupar här analysen genom att gå igenom fler aspekter på vad som ligger bakom kommunernas ekonomiska resultat. Först diskuteras i vilken grad som yttre omständigheter påverkar resultaten, därefter vilken betydelse som kommunernas egna vägval har.

Låt oss först med ett diagram konstatera att andelen kommuner som klarar balanskravet mer än fördubblats sedan kravet infördes, och andelen har varit stabilt hög de senaste åren. Dessutom har kommunerna sammanlagt gått på plus hela 2000-talet. Det går alltså ekonomiskt rätt bra för kommunerna som grupp. Fördjupningen i vad som ligger bakom det ekonomiska resultatet syftar därför snarare till att bidra till att goda förhållanden består eller förbättras ytterligare, än till att lösa en akut kris.

Se där, kommunal ekonomi kan emellanåt ställa oss inför angenäma uppgifter!

Diagram 1: Andel kommuner som klarar balanskravet, 1998–2004¹



Källa: Kommundatabasen.

Är resultaten en följd av yttre omständigheter?

Den fråga som *När kommunerna tappar balansen* besvarade nekande var om vissa typer eller grupper av kommuner på förhand är dömda till ekonomiska problem. Slutsatsen baserades på parvisa jämförelser mellan olika resultatgrupper och bakomliggande faktorer en och en. För att ytterligare belysa frågan har RKA utfört beräkningar av hur stor del av kommunernas ekonomiska resultat som kan förklaras av ett flertal samverkande yttre omständigheter. Även om sådana bakomliggande faktorerna var för sig inte har så stor betydelse för resultatet, så kanske den sammanlagda effekten av flera samtidigt inverkan faktorer kan vara desto större.

Beräkningarna grundar sig på ett antal faktorer som kan antas påverka en kommuns resultat och har utförts för vart och ett av åren 1996–2003, alltså åtta år. Bakgrundsfaktorer, förmodad påverkan på resultatet, och de resultat beräkningarna gett sammanfattas i följande tabell:

¹ Att "klara balanskravet" definieras här som att under en treårsperiod ha ett genomsnittligt resultat på -100 kr/invånare eller bättre. För 1998 redovisas medelvärdet för 1996–1998, för 1999 redovisas medelvärdet för 1997–1999 osv. Med resultat avses i hela texten resultat före extraordinära poster.

Tabell 1: Samband mellan resultat före extraordinära poster i kr/invånare och yttre omständigheter 1996–2003²

Bakomliggande faktor	Antagande om samband med ekonomiskt resultat	Resultat av beräkningarna
Andel (%) av befolkningen som är 65 år eller äldre.	Kommuner med en hög andel äldre kan antas ha svårare än andra att få ekonomin att gå ihop.	Ja, lite: Sambandet är negativt alla år, men är bara statistiskt säkerställt 1999 och 2001. Ett svagt stöd finns alltså för antagandet att kommuner med hög andel äldre vissa år kan ha det svårare än andra att få ekonomin att gå ihop.
Andel (%) av befolkningen i åldrarna 20–64 år som ej är förvärvsarbete.	En hög andel ej förvärvsarbete leder till sämre resultat p.g.a. mindre skattebas.	Nej: Sambandet är ibland positivt och ibland negativt, och endast ett år är det statistiskt säkerställt. Andelen förvärvsarbete tycks inte påverka resultatet på ett systematiskt sätt.
Skattekraft/ invånare, tusentals kr.	Då inkomstutjämningsystemet korrigerar för skillnader i skattekraft förväntas inget samband finnas.	Jo, lite: Sambandet är oftast negativt, men bara statistiskt säkerställt 2001 och 2002. Det kan finnas ett svagt negativt samband mellan skattekraft och resultat, d.v.s. att kommuner med hög skattekraft har sämre resultat än andra, ett samband man kanske inte väntar sig.
Tusentals invånare.	Stora kommuner har lättare att finansiera sin verksamhet än små kommuner.	Ja, lite: Sambandet är alltid positivt och 2000 och 2001 är det statistiskt säkerställt. Resultatet ger ett visst stöd för hypotesen att större kommuner har det lättare att få ekonomin att gå ihop än mindre kommuner.
Storstadslän: 108 kommuner i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län.	Kommuner i storstadsregioner har bättre förutsättningar p.g.a. närhet till ekonomiska centra.	Ja, lite: Kommuner i storstadslänen har något bättre resultat än andra kommuner alla år utom 2002, men skillnaden är bara statistiskt säkerställd 1998–2000. Kommuner nära ekonomiska centra tycks ha något bättre ekonomi än andra kommuner.
Norrälän: 44 kommuner i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län.	Kommuner i norra Sverige har större ekonomiska problem än kommuner i övriga landet.	Nej: Sambandet är ibland negativt och ibland positivt, och inget år är statistiskt säkerställt. Kommuner i våra nordligaste län har inte sämre resultat än andra kommuner.
Befolkningstäthet rätt med antal invånare/km ²	Glesbefolkade kommuner har större problem än andra att få ekonomin att gå ihop.	Nej: Sambandet är ibland negativt och ibland positivt. Endast 2001 är sambandet statistiskt säkerställt, och då i riktning tvärtemot antagandet. Resultaten ger inget stöd för att glesbefolkade kommuner skulle ha det svårare än andra att få ett bra resultat.

Källor: Kommundatabasen, utom för andelen av befolkningen 20–64 år som ej förvärvsarbete och antal invånare/km² som hämtats från SCB.

² Den statistiska analysen är gjord med linjär regression genomförd på årsvisa siffror för samtliga kommuner med fullständiga uppsättningar uppgifter. Med "statistiskt säkerställda samband" avses samband indikerade av koefficienter med en signifikansnivå på 5 % eller bättre.

Som framgår av tabellen är sambanden mellan ekonomiskt resultat och de olika faktorerna mycket svaga. Sambanden är för många faktorer positiva vissa år och negativa andra år, och då kan man knappast säga att det finns några enkla orsakssamband. Även för de få faktorer som konsekvent har positiva eller negativa samband med resultatet så gäller att dessa sällan är statistiskt säkerställda. Det betyder att de statistiska sambanden lika gärna kan bero på slumpen som på ett verkligt orsakssamband.

Hur mycket annorlunda skulle då kommunernas resultat ha blivit om man tar bort de små skillnader som de olika faktorerna ändå för med sig? Frågan kan besvaras med en beräkning av resultaten där alla kommuner antas ha genomsnittsvärden för andel äldre, andel förvärvsarbetande, invånarantal, befolkningstäthet, skattekraft och geografisk placering.

I följande tabell (sid 6) visas som beräkningsexempel resultat för de tio kommuner som hade sämst resultat och de tio kommuner som hade bäst resultat år 2003.

Av tabellen framgår att exempelvis Bjurholms resultat hade varit 397 kr bättre per invånare, eller 9 %, än vad det faktiskt blev. Av underskottet på 4 192 kr/invånare berodde alltså 397 kr/invånare på kommunens bakomliggande förutsättningar och 3 795 kr berodde på andra faktorer, enligt beräkningarna. Ett mer generellt mått på de bakomliggande förutsättningarnas betydelse för att förklara resultatskillnader fås i form av genomsnittsvärden för de två grupperna. Genomsnittligt resultat är 4 716 kr bättre för gruppen med bäst resultat jämfört med gruppen med sämst resultat, men skillnaden i genomsnittlig effekt av de bakomliggande förutsättningarna mellan grupperna är bara 161 kr. Andra faktorer än bakomliggande förutsättningar står alltså för den absoluta lejonparten av resultatskillnaden mellan de kommuner som har sämst respektive bäst resultat.

Det kan kanske tyckas förvånande att inget tydligt samband finns mellan resultat och bakomliggande faktorer som exempelvis skattekraft eller andel äldre. Det är dock viktigt att komma ihåg att det kommunala utjämnningssystemet just syftar till att utjämna finansieringsmöjligheterna mellan kommuner med olika strukturella förhållanden. Hade andelen äldre haft en betydande effekt på resultatet så hade det varit ett tecken på att utjämnningssystemet under- eller överkompenserar för kostnaderna för äldreomsorg, och att kommunerna inte vill eller förmår kompensera för kvarstående skillnader i finan-

Tabell 2: Beräknat resultat för kommuner med bäst respektive sämst resultat 2003, om alla kommuners bakomliggande förutsättningar varit likadana

Kommun	Faktiskt resultat, kr/invånare	Resultat med genomsnittliga bakomliggande förutsättningar, kr/invånare	Resultateffekt av bakomliggande förutsättningar, kr/invånare
Bjurholm	-4 192	-3 795	-397
Vansbro	-2 328	-2 153	-175
Älvsbyn	-2 204	-1 988	-216
Laxå	-2 201	-2 102	-99
Malå	-1 808	-1 631	-177
Sundbyberg	-1 797	-1 203	-594
Dals-Ed	-1 768	-1 798	30
Högsby	-1 671	-1 452	-219
Katrineholm	-1 555	-1 497	-58
Lindesberg ³	-1 478	-1 429	-49
Medel för 10 kommuner med sämsta resultaten	-2 100	-1 905	-195
Kramfors	2 003	2 234	-231
Vellinge	2 023	1 656	367
Krokom	2 217	2 377	-160
Markaryd	2 712	2 842	-130
Älvdalen	2 715	2 922	-207
Burlöv	2 725	2 749	-24
Staffanstorp	2 745	2 448	297
Nybro	2 756	2 868	-112
Härjedalen	2 781	3 065	-284
Lidköping	3 485	3 344	141
Medel för 10 kommuner med bästa resultaten	2 616	2 650	-34
Differens bästa-sämsta	4 716	4 555	161

sieringsbehov genom sitt val av skattesats eller genom kostnadsminskningar.

De bakomliggande faktorernas effekt på resultaten är så svag att man måste vända intresset mot andra faktorer för att förklara enskilda kommuners resultat.

³ Då vissa uppgifter som behövdes för beräkningarna saknades för Sorsele kom istället Lindesberg in i gruppen med de 10 sämsta resultaten.

Är resultaten en följd av kommunernas egna vägval?

Om kommunernas resultat i mycket liten utsträckning kan förklaras av bakomliggande faktorer, måste det vara kommunens egna vägval som i allt väsentligt ger resultaten. Nedan redovisas hur fyra indikatorer på kommunernas egna val och beslut påverkar resultaten.

Val av intäkter: Kommunalskatten. En kommun styr genom val av skattesats sina intäkter. Givet kostnaderna inklusive utjämnningssystemets effekter är det ekonomiska resultatet alltså en för kommunledningen valbar storhet. Kan det vara så att kommuner som har låga skattesatser i mindre utsträckning än andra lyckas finansiera sin verksamhet?

Val av organisation: Andel av verksamheten som bedrivs i enskild regi. Är det så att kommuner som i hög utsträckning bedriver verksamheter i enskild regi har lägre kostnader än kommuner där verksamheten bedrivs i egen regi? Ett enskild-regi-index har tagits fram som mäter hur stor andel av kommunens verksamhet inom verksamhetsområdena äldreomsorg, IFO, och delområdena 'förskoleverksamhet' och 'förskoleklass och grundskola' inom verksamhetsområdet 'skola och barnomsorg', som bedrivs i enskild regi.⁴ Andelen verksamhet inom respektive verksamhetsområde har viktats med verksamhetsområdets andel av de totala kostnaderna för de ingående verksamhetsområdena.

Val av ambitionsnivå: Kostnadsläge gentemot förväntade kostnader. Är kommunens kostnader höga eller låga i förhållande till ett medelvärde för svenska kommuner? Att bara titta på kostnader per invånare ger en otillräcklig bild av om verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt sätt eller inte. Man måste också ta hänsyn t.ex. till befolkningsstrukturen och andra strukturella förhål-

4 Inom skolans område kan man diskutera i vilken utsträckning kommunerna själva väljer att bedriva verksamheten i enskild regi. Samtidigt som olika kommuner haft och har olika mål för mixen mellan enskild och egen regi inom skolan, så är det också sant att kommunerna är skyldiga att bidra till finansieringen av friskolor som godkänts av Skolverket.

landen. Strukturella förhållanden som påverkar kommunens kostnader avspeglas i de standardkostnader som beräknas inom utjämningsystemet. Om en kommun har en hög standardkostnad, är en hög faktisk kostnad inte nödvändigtvis ett tecken på att verksamheten är onödigt dyr. För att mäta om verksamheten i en viss kommun är dyr eller billig i förhållande till de underliggande behoven så som de avspeglas i standardkostnaden, kan man för olika kommuner jämföra kvoten mellan kostnad och standardkostnad. För varje kommun har beräknats ett kostnadsindex som anger om kommunens nettokostnader i förhållande till standardkostnaderna för verksamhetsområdena skola och barnomsorg, äldreomsorg och IFO är högre eller lägre än riksgenomsnittet.⁵

Val av finansiell strategi: Finansnettot i kr/invånare. Finansnettot beror huvudsakligen på kommunens finansiella nettoställning och på värdeökningar eller värdeminskningar på innehav av finansiella tillgångar och skulder.⁶ Båda faktorerna avspeglar tagna beslut, även om de i vissa fall kan ha tagits tidigare år.

Som framgår av tabell 3 (sid 9) finns det samband mellan ekonomiskt resultat och kostnaderna i förhållande till standardkostnaderna och finansnettot, medan inget entydigt samband finns med skattesatsen och andelen verksamhet i enskild regi. Som väntat leder höga kostnader i förhållande till standardkostnaden till sämre resultat och ett bra finansnetto till ett bra resultat.

Hur mycket annorlunda skulle då kommunernas resultat ha blivit om man tagit bort de skillnader som de egna besluten medför? Liksom i föregående avsnitt om de bakomliggande faktorernas resultat effekter så kan vi inte ur

5 För varje kommun och verksamhetsområde beräknades kvoten nettokostnad/standardkostnad. Därefter beräknades motsvarande vägda riksgenomsnitt per verksamhetsområde. För varje kommun beräknades sedan den procentuella skillnaden i kvot jämfört med riksgenomsnittet, för varje verksamhetsområde. Denna korrigering gjordes eftersom de genomsnittliga kvoterna vissa år skiljer sig åt mellan verksamhetsområdena, vilket då ger oproportionerligt stor vikt åt området med högst genomsnittlig kvot. Genom normalisering med riksgenomsnittet korrigeras den effekten. Slutligen beräknades ett viktat kostnadsindex för varje kommun där kommunens index för varje verksamhetsområde viktades med verksamhetsområdets andel av nettokostnaderna för de inkluderade verksamhetsområdena.

6 Finansnettot är i korthet skillnaden mellan de pengar kommunen tjänar i form av ränta på utlånade pengar, aktieutdelningar och värdeökningar på aktier och andra värdepapper, och de kostnader man har för de lån man själv har tagit och värdeförluster på aktier och andra värdepapper.

Tabell 3: Samband mellan resultat före extraordinära poster i kr/invånare och indikatorer på kommunernas egna vägval 1999–2003

Indikatorer på egna vägval	Antagande om samband med ekonomiskt resultat	Resultat av beräkningarna
Val av intäkter: Kommunalskatten i % av beskattningsbar inkomst	Kommuner med låg skatt prioriterar låga skatter framför ett balanserat resultat.	Ja, lite: Sambandet är positivt 2000–2003 och negativt 1999, men endast ett år är sambandet statistiskt säkerställt. Låga skatter och dåligt resultat hänger alltså inte entydigt ihop.
Val av organisation: Andel av verksamheten som bedrivs i enskild regi	En hög andel av verksamheten som bedrivs i enskild regi leder till lägre kostnader genom konkurrens.	Nej: Sambandet är positivt vissa år och negativt andra år, men bara statistiskt säkerställt 2002. Det finns inga tecken på att andelen verksamhet i enskild regi systematiskt påverkar resultatet.
Val av ambitionsnivå: Kostnadsläge gentemot förväntade kostnader	Kommuner som har höga kostnader i relation till standardkostnaden har sämre resultat.	Ja: Sambandet är negativt och statistiskt säkerställt alla åren 1999–2003. Kommuner med höga faktiska kostnader i förhållande till standardkostnaden har sämre resultat än andra kommuner.
Val av finansiell strategi: Finansnettots andel av skatteintäkter och generella statsbidrag.	Kommuner med bra finansnetto har också bra resultat.	Ja: Sambandet är positivt och statistiskt säkerställt alla åren, vilket bekräftar finansnettots betydelse för resultatet.

Källa: Kommundatabasen

tabell 3 utläsa betydelsen av dessa systematiska samband, och återigen väljer vi att visa resultateffekten i kronor/invånare i en tabell över de kommuner som hade bäst och de kommuner som hade sämst resultat 2003, med beräknings-exempel av resultaten där alla kommuner antas ha genomsnittsvärden för de aktuella nyckeltalen.

Tabell 4: Beräknat resultat för kommuner med bäst respektive sämst resultat 2003, om alla kommuners vägval varit likadana

Kommun	Faktiskt resultat, kr/invånare	Resultat med likadana vägval, kr/invånare	Resultateffekt av olika vägval, kr/invånare
Bjurholm	-4 192	-3 118	-1 074
Vansbro	-2 328	-2 096	-232
Älvsbyn	-2 204	-1 300	-904
Laxå	-2 201	-1 625	-576
Malå	-1 808	-1 801	-7
Sundbyberg	-1 797	-1 455	-342
Dals-Ed	-1 768	-1 169	-599
Högsby	-1 671	-1 727	56
Katrineholm	-1 555	-2 353	798
Lindesberg	-1 478	-1 294	-184
Medel för 10 kommuner med sämsta resultaten	-2 100	-1 794	-306
Kramfors	2 003	2 412	-409
Vellinge	2 023	1 449	574
Krokom	2 217	2 435	-218
Markaryd	2 712	1 639	1 073
Älvdalen	2 715	2 818	-103
Burlöv	2 725	1 941	784
Staffanstorps	2 745	2 591	154
Nybro	2 756	2 600	156
Härjedalen	2 781	2 316	465
Lidköping	3 485	1 013	2 472
Medel för 10 kommuner med bästa resultaten	2 616	2 121	495
Differens bästa-sämsta	4 716	3 915	801

Det visar sig att effekten i kronor/invånare här är betydligt större än vad som var fallet med de bakomliggande faktorerna. För Bjurholm kan så mycket som en fjärdedel av underskottet 2003 förklaras av att kommunen avviker från riksgenomsnitt avseende skattesats, andel verksamhet i enskild regi, kostnader i förhållande till standardkostnader och finansnetto. Det är dock värt att notera att inget entydigt samband finns bland dessa tjugo kommuner. I båda resultatgrupperna finns både kommuner som gynnas av sina val och sådana som missgynnas av dem.

Dags att jämföra produktiviteten

Här har vi sett att de egna vägvalen betyder fem gånger mer för resultaten än vad de yttre omständigheterna gör. Ändå är det mesta av skillnaderna i resultat inte infångat med dessa siffror. Det finns uppenbarligen något ännu viktigare som inte går att se i den vanliga statistiken och i de gängse nyckeltalen om kommunerna.

Vi menar att skillnader i produktivitet är det vi ännu inte ser. Produktivitet kan t ex vara hur många timmar hemtjänst som utförs för en given summa pengar. Kommunernas servicenivå styrs av både nationella mål och invånarnas liksom brukarnas förväntningar. Sammantaget sker på det viset en normering av vad kommunerna ska utföra. Vid olika produktivitet krävs större insatser av den med låg produktivitet än av den med hög för att ge samma service. Skillnaderna i produktivitet döljs även i utjämningsystemet eftersom det bygger på faktiska kostnader vilket får till följd att låg produktivitet, om den är ett generellt problem, ”tillåts” i en för hög standardkostnad.

Produktiviteten i välfärdsproduktionen måste nu sättas i fokus. Vi måste bort från missriktad, ja skadlig, produktivitetsjakt där den enskilde kommunanställda ska springa fortare. Kommuner är stora organisationer – också de minsta. Det är de många människornas samlade verksamhet som ska bli effektivare.



Nyckeltal för kommuner och landsting

Kommundatabas.se

Rådet för kommunala analyser
och jämförelser (RKA)