

## Angelägna studier av relationen stat-kommun

För kommuner och landsting har inte minst ur ett ekonomiskt perspektiv det senaste decenniet inneburit en påtagligt ökad närvaro från statsmakterna. Den kommunala ekonomin har varit föremål för stor uppmärksamhet och förändringar av regelverk och påverkan på det ekonomiska utrymmet har skett ofta och radikalt. Ingrep-  
pen har dels handlat om att få till stånd en överflyttning av resurser från offentlig sektor till den privata, dels om att låta kommunerna bidra till saneringen av urhol-  
kade statsfinanser. Att sätta ekonomisk press på kommunsektorn är och har varit ett medel för staten att förbättra den egna situationen.

Listan över nya regler, regelförändringar och andra beslut kan göras lång. Några av de mer genomgripande besluten och åtgärderna har varit omläggningar av statsbidragssystemet. En central förändring var införandet av den så kallade påsen, det vill säga en modell som baseras på att kommunerna ges resurser oberoende av verksamhetens omfattning och av hur många prestationer som åstadkoms under ett år. I samband med införandet av påsen skedde också en kraftig neddragning av den totala resursen från stat till kommunsektorn. Förändringen av resursfördelnings-systemet har också innefattat nya principer för omfördelning mellan kommunerna, nya system för intäkts- och kostnadsutjämning. För många kommuner har dessa omfördelningar inneburit behov av mycket omfattande förändringar för att anpassa resursförbrukningen till de intäkter som gäller. En annan åtgärd under 90-talet har varit skattestopp. Olika ordningar har gällt men kommunernas rätt att själva bestämma utdebiteringen har varit starkt begränsad under 90-talet. Finansiella problem och krav på utvecklad kommunal verksamhet har således inte kunnat mötas med höjd skattesats och därigenom ökade skatteintäkter.

En ytterligare åtgärd är införandet av krav på ekonomi i balans. Från och med år 2000 ska alla kommuner och landsting i enlighet med en bestämmelse i kommunallagen upprätta balanserade budgetar med vilket avses att intäkterna ska överstiga kostnaderna (sic). Visar det sig sedan att en sådan balanserad budget inte uppfylls utan underskott redovisas ska detta underskott återställas senast två efter budgetåret. Underskott år 2000 ska rättas till i budget och redovisning år 2002. Även om balanskravet inte träder i kraft förrän år 2000 har det i hög grad påverkat den kommunala ekonomin och sättet att betrakta kommunal ekonomi under de senaste åren. Balanskravet har också påverkat den kommunala redovisningen. Instiftandet av ett balanskrav och statens behov att kunna kontrollera och jämföra kommuner var den utlösande orsaken till att en kommunal redovisningslag utvecklades. Denna trädde i kraft 1998 och innebar att ett område som tidigare i hög grad har reglerats på frivillig väg inom kommunsektorn numera regleras av tvingande lagstiftning.

En viktig forskningsuppgift är att studera alla dessa förändringar, dels med avseende på deras orsaker, vilka är de bakomliggande förändringarna och förklaringsarna som gör att staten närmat sig kommunerna och begränsat den kommunala självstyrelsen, dels med avseende på vilka effekter som förändringen har på den kommunala ekonomin och verksamheten. På vilket sätt möter kommunerna

och landstingen förändrade fördelningssystem och de möjligheter alternativt behov av neddragningar som en sådan förändring föranleder? På vilket sätt kommer balanskravet att mötas och hanteras av kommunerna och av staten? Studier av kommunala budgetar för att se vilka argument som används för att motivera eventuella obalanser, studier av kommunala årsredovisningar i samma syfte och studier av hur staten hanterar kommuner som inte uppfyller ställda krav är angelägena och kan ge viktig kunskap om konsekvenser av förändrad styrning.

Vi ser fram emot att få avrapportera resultat från forskning inom ovan berörda områden. Vi ser med tillfredsställelse att vi i föreliggande nummer av *Kommunal ekonomi och politik* kan publicera uppsatser som just handlar om uppgiftsfördelning och resursfördelning mellan stat och kommun. I den första uppsatsen i detta nummer behandlas den senaste utjämningsutredningens förslag (SOU 1998:51). Ernst Jonsson har granskat förslaget och redovisar i uppsatsen sina bedömningar. Utgångspunkten är att så kallad fiskal rättvisa ska råda, det vill säga kommunerna ska ha möjlighet att tillhandahålla en given kvantitet och kvalitet av service till samma kostnad och skattesats. I uppsatsen ställs det nya förslagets effekter emot denna norm och en problematisering sker. I uppsatsen redovisas också konkreta förslag till förändringar för att uppnå rättvisa. Ett särskilt resonemang förs också om resursfördelningsmodellens förhållande till incitament för den enskilda kommunen att öka sysselsättning och skattekraft.

I den andra uppsatsen behandlar Anders Östhol handelskamrarnas förhållande till regionalisering. Med regionalisering avser författaren en decentralisering från staten som innebär att regioner skapas, får ökade resurser eller ökat politiskt handlingsutrymme. Författarens hypotes är att handelskamrar genom regionalisering ges möjlighet att stärka sin roll gentemot offentlig sektor i den regionala utvecklingen. Handelskamrarnas styrka ligger i att de är väletablerade organisationer och att de har välutvecklade kontakter. Den redovisade studien visar att handelskamrar kan ha betydelse i utvecklingen men att de så här långt av skilda orsaker har spelat en underordnad roll i regionaliseringsprocessen.

Kommunal självstyrelse och statlig styrning behandlas i den tredje uppsatsen författad av Marie Bengtsson. I uppsatsen betraktas relationen stat-kommun som ett förhållande präglad av ömsesidighet. I uppsatsen behandlas ingående innebörden av begreppet ömsesidighet eller interdependens som är det uttryck som används. Interdependens sätts i resonemangen i relation till andra typer av beroendeförhållanden. Efter begreppsgenomgången behandlas beroendet mellan stat och kommun med särskilt fokus på beroendeförhållandena inom flyktingpolitiken. Uppsatsen visar hur agerandet från stat och kommun inom det politikområdet kan förklaras med stöd av interdependensmodellen.

Sist i *Kommunal ekonomi och politik* denna gång finner Du en recension av en nyligen vederbörligen behandlad doktorsavhandling. Viveka Nilsson vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet disputerade i slutet av maj på en avhandling med titeln "Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning". Fakultetsopponent var Anders Söderholm som också har ställt samman recensionen av avhandlingen.

Med förhoppning om en behaglig sommar och givande läsning av *Kommunal ekonomi och politik* nummer två 1999.

Björn Brorström och Henry Bäck