

Skattehöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet

AV BJÖRN BRORSTRÖM OCH SVEN SIVERBO

Crisis municipalities is a name given to local authorities and county councils that have experienced economic problems for an extended period, and that have therefore been affected by financial weakness. The consequence for several of them has been that they have become the subject of special measures in 'municipal emergency wards', of which there have been several in recent years. The question is why crisis municipalities arise and why they are unable to handle the situation on their own. Which procedures have been institutionalised and which institutions are impeding change? This article looks at five organisations with economic problems that have been the subject of the 'Municipality Delegation'. The article deals with what has caused the problems, what solutions they opted for and why the solutions apparently failed to produce long-term effects. The article concludes with a discussion about what the State should do.

Går det att vända? Förklaring av ekonomisk utveckling i kriskommuner

Kriskommuner är en benämning på kommuner och landsting som under en längre period har haft ekonomiska problem och som därför drabbats av finan-

siell försvagning. Följden för flera av dem är att de blir föremål för specialinsatser i så kallade kommunakuter som det funnits flera av under senare år. Frågan är varför kriskommuner uppkommer och varför de av egen kraft inte klarar att hantera situationen. Vilka rutiner har institutionaliserats och vilka institutioner förhindrar förändring? I

den här artikeln behandlas fem organisationer med ekonomiska problem som varit föremål för den så kallade Kom-mundelelegationen. I artikeln behandlas vad som orsakade problemen, vilka lösningar de valde och varför lösningarna till synes inte gav långsiktiga effekter. Artikeln avslutas med ett resonemang om vad staten bör göra.

Institutioner och avceremonialisering

Över tiden etableras i alla organisationer för givet tagna förhållnings- och handlingssätt. En idé omsätts i praktiken eller en rekommendation tillämpas och efter ett tag blir sättet att argumentera och agera självklart. En benämning på fenomenet är institutionalisering och en benämning på de företeelser som då etableras är institutioner (Neale, 1987, Hodgson 1998 och Rutherford 1996). Institutionerna skapas av medlemmarna inom en organisation samtidigt som uppsättningen av institutioner styr organisationsmedlemmarna. Varje ställningstagande och handling som är i enlighet med de förekommande institutionerna innebär att institutionerna förstärks och blir än mer styrande för individernas sätt att förhålla sig och handla (Coriat och Dosi 1998/2002 och Hodgson 1998).

Institutionaliseringen kan vara mer eller mindre intentionell. I vissa fall kan de idéer som anammas baseras på organisationsövergripande värderingar och opinionsyttringar som det inte går

att värja sig emot. En anpassning sker till det moderna. I ett annat fall och i en annan situation kan valet av lösning, baserad på en idé eller rekommendation, vara mycket avsiktlig och organisationsspecifik. Institutionaliseringsprocessen drivs, i alla fall inledningsvis, av enskilda individer eller grupper av individer med bestämda avsikter (se till exempel Hodgson 1998).

I båda fallen gäller att etablerade institutioner kan vara omedvetna för organisationsmedlemmarna. De har utgjort en förutsättning för arbetet och tillvaron i organisationen under en lång tid och ingen tänker längre på deras existens. Oreflekterat beter man sig på ett visst sätt och i enlighet med vad som förväntas utifrån uppsättningen av institutioner. Men institutioner kan även vara påtagliga och medvetna för organisationsmedlemmarna. Man vet att de finns och de utgör utgångspunkt för beslut och handling. Huruvida det finns en medvetenhet om förekommande institutioner har givetvis stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma institutionell förändring. Enligt Coriat och Dosi (1998/2002) kan man tala om styrkan i institutionella arrangemang utifrån graden av intentionalitet. Ju mer medvetna individerna är om uppsättningen av institutioner desto svagare är arrangemanget och därigenom lättare att förändra.

Institutioner kan vara gynnsamma för en organisation eller verksamhet. De har tagit form över tiden som en konsekvens av individernas agerande och reagerande med utgångspunkt från institutionerna. Institutionerna underlättar

beslut och handling och innebär en fokusering på uppgiften. Ett rimligt antagande är att de institutioner som skapats gemensamt, medvetet eller omedvetet, i normalfallet är gynnsamma för organisationen och verksamheten. En motsatt uppfattning innebär ett utpräglat deterministiskt synsätt på tillvaron med starkt begränsade möjligheter för den enskilde att påverka situationen. Institutioner kan emellertid även vara ogynnsamma för verksamheten. De har över tiden ceremonialiserats, de har symboliska värden och det har utvecklats till en ceremoni inom organisationen att agera i enlighet med institutionen.

Ceremonier kan vara mer eller mindre problematiska ur ett effektivitetsperspektiv. Det kanske inte gör något att stolsrad tretton saknas i ett flygplan eller att det är förbjudet att lägga nycklarna på bordet under styrelsesammanträdet. Det är betydligt värre om den etablerade ordningen att gå rond på ett sjukhus förhindrar utveckling av sättet att bedriva vården och förbättra verksamheten (Eriksson, 2004) eller att resurser måste fördelas på ett sätt som upprätthåller föreställningar om vad som är rättvis fördelning mellan geografiska områden, vilket innebär att nödvändiga prioriteringar undviks (Siverbo 2004a). Territoriellt baserad anslagstilldelning är ett exempel på en ceremoni som kan förhindra en gynnsam utveckling (Brorström 2004). För att åstadkomma en gynnsam utveckling måste ceremoniella institutioner som hämmar eller är skadliga för verksamheten avvecklas (Tool 1994, Screpanti

1995, Klein och Miller 1996, Adkisson 2004 och Groenewegen 2004).

En institutionell ansats innebär att institutionernas betydelse inbegrips i tolkningen av ett utvecklingsförlopp eller ett rådande tillstånd. En kartläggning sker således av vilka rutiner som utmärker organisationen och huruvida sådana rutiner är institutionaliserade. Kartläggning av processen under vilken institutioner bildas, etableras, ceremonialiseras, förändras och avceremonialiseras är en viktig karaktäristika och en naturlig del i en institutionell ansats. Ett mycket rimligt antagande är att viktiga förklaringar till hur och varför organisationer utvecklas går att finna i hur denna process gestaltar sig (Atkinson och Olesen 1996). Handlar det om studier av organisationer som har funnits i många år och där det finns behov av omvandling så är fenomenet och förekomsten av avceremonialisering sannolikt av stor betydelse (se Brorström 2004).

I den institutionella ansats som används i den här artikeln är, vid sidan av begreppen institutionalisering och institution, begreppet rutin centralt. Organisatoriska rutiner är de egenskaper som organisationer har. Rutinerna formar det organisatoriska beteendet genom att vara ett slags föreskrifter för handling (Nelson och Winter 1982, Hodgson 2003). De är svårföränderliga genom att de över tiden tenderar att bli självändamål och försvaras (Nelson och Winter 1982, Aldrich 1999). Rutiner uppträder både som fysiska och sociala teknologier (Nelson 2002), det vill säga både som rena produktionsmetoder och som regler för social interaktion. Vad

som avgör om och hur rutinerna utvecklas och förnyas är för det första hur tätt sammankopplade de är med organisationens institutioner, det vill säga om de har institutionaliserats, och för det andra hur utvecklade organisationens sökrutiner är. Välutvecklade sökrutiner innebär att mer ändamålsenliga rutiner kontinuerligt eftersöks. Beroende på hur tillåtande institutionerna är kan sökrutinerna vara mer eller mindre utvecklade. Befintliga institutioner kan undertrycka sökrutiner och därmed försvåra förändring.

Kriskommuner

1997 fattade Sveriges Riksdag beslut om att kommunerna ska redovisa en ekonomi balans från och med år 2000. Innebörden i beslutet var att intäkterna måste överskida kostnaderna i den fastställda resultatbudgeten. I händelse av underskott ska detta återställas senast två år efter redovisningen av det negativa resultatet. Införandet av balanskravet innebar en fokusering på ekonomi och en uppmärksamhet riktades mot de kommuner och landsting som föreföll ha alldeles speciella svårigheter att klara det så kallade balanskravet. Man kan föreställa sig att för regeringens och finansdepartementets del var det nödvändigt att hantera vissa kommuner och landsting i särskild ordning för att därigenom undvika att respekten för balanskravet omedelbart försvagades. Kommuner gavs möjlighet att ansöka om särskilt stöd och en prövning gjor-

des av den så kallade Kommundelegationen. Efter genomgång av ansökningar och prövning beviljades 36 kommuner och fyra landsting bidrag av varierande storlek. Ett villkor för bidrag är och var emellertid att kommunerna samtidigt genomför egna effektiviseringsarbeten. Omfattningen på och innehållet i förändringsarbetet finns beskrivet i särskilda överenskommelser som regeringen träffat med varje kommun och landsting (se SOU 2003:68).

I en genomförd utvärdering av effekter av Kommundelegationens bidragsgivning på vilken föreliggande rapport baseras har dels utvecklingen för gruppen av kommuner i sin helhet studerats, dels har mer djuplodande studier genomförts ett antal kommuner (se Siverbo 2004b). Studier av hela kollektivet visar att en kostnadsdämpning och resultatförbättring skedde initialt men att en återgång och en utveckling i paritet med andra kommuner kan noteras efter det att bedömning skett och bidragen betalats ut.

I denna artikel fokuseras på fem organisationer (av de 36 kommunerna och fyra landstingen) vars ansträngningar inte gav önskat resultat. Dessa är Bjurholm, Bromölla, Pajala, Rättvik och Landstinget i Dalarna. Två av de fem studerade organisationerna lyckades inte vända utvecklingen och hade vid tiden för studien heller inte fått hela bidraget utbetalat (Bromölla och Dalarna). Tre av de studerade (Bjurholm, Pajala och Rättvik) uppvisade en omedelbar effekt men situationen återgick snabbt till hur den varit. En vändning kom men

den nya situationen hade inte, visade det sig snart, kommit för att stanna.

Inom varje organisation har mellan sju och tolv intervjuer genomförts med ledande politiker och tjänstemän. Dessa intervjuer ligger till grund för beskrivning av utveckling och situation inom respektive kommun. Genom intervjuerna införskaffas kunskaper om ledande aktörers uppfattningar om varför kommunerna hamnade i finansiella problem, vilka förändringar som vidtogs för att lösa dem och varför det inte gick att få till stånd en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling.

I det följande beskrivs orsaker till den uppkomna situationen och därefter hur kommunerna har försökt att hantera problematiken. Mot bakgrund av beskrivningen är det möjligt att resonera kring varför kommunerna misslyckats med att åstadkomma förändring och vad som nu borde göras för att åstadkomma en gynnsam utveckling. En särskild uppmärksamhet finns på fenomenen institutioner och rutiner och dess betydelse i sammanhanget. Avsikten är att lämna ett bidrag till hur kommunernas ekonomiska utveckling kan förklaras. Avslutningsvis förs också ett resonemang om vilka nödvändiga förändringar som måste till om vägen ut ur den bekymmersamma finansiella situationen inte oundvikligen måste bli skattehöjningar.

Orsaker till finansiella bekymmer

Huvudsakligen tre typer av orsaker anges av intervjupersonerna till de uppkomna finansiella problemen. Det mest vanligt förekommande är att det skett förändringar i kommunens omvärld, förändringar som kommunen inte har kunnat råda över och som inneburit väsentligt nya förutsättningar. Försämrade skatteunderlag och minskade skatteintäkter som följd av befolkningsminskning och ett minskat antal sysselsättningstillfällen, ökat antal äldre och äldre/äldre, omläggning av statsbidragssystemet samt effekter på personalkostnadsutvecklingen av centralt beslutade löneavtal är sådana externa orsaker till uppkomna bekymmer och svårigheten att redovisa en ekonomi i balans. Yttre vidriga omständigheter förklarar således det bekymmersamma läget. Till den här typen av förklaringar kan också läggas att kommunens struktur är problematisk. En tillfredsställande servicenivå i de olika kommundelarna innebär höga kostnader och strukturproblemet går således tillbaka till kommunsammanslagningarna i början av 1970-talet. I ett fall handlar det om att kommunen, Bjurholm med 2 575 invånare, är för liten för att kostnadseffektivitet ska kunna upprätthållas. I några fall betonas på temat yttre omständigheter konsekvenserna av det nya statsbidragssystemet som infördes 1993 och de förändringar som därefter har skett av systemet. I till exempel Bromölla kommun påpekas att varje förändring sedan 1993 och framåt har inneburit negativa eko-

nomiska konsekvenser för kommunens del. Enligt en av de intervjuade i Landstinget i Dalarna är deras höga kostnader delvis orsakade av Stockholms läns landsting. Stora löneökningar i Stockholm som Landstinget i Dalarna måste matcha för att stå sig i konkurrensen om den kvalificerade personalen innebär ekonomiska bekymmer.

Den andra typen av förklaringar tar sin början i att det finns etablerade uppfattningar om sakers tillstånd. De beteenden som följer av dessa uppfattningar har stor betydelse för utvecklingen. Anpassning har uteblivit som följd av att det är någon annans fel att problemen uppstått eller att den struktur som gäller och som är beslutad och inrättad av någon annan inte passar. Det är statens plikt att hjälpa till att hantera en situation som den förorsakat genom omläggning av resursfördelningssystem eller genom att inte upprätthålla sysselsättningsnivån. Baserat på en sådan uppfattning om vems ansvar det är har beteendet inte förändrats. I Bromölla berättar många om att man ägnat mer tid åt att förstå och förklara utjämningsystemets konstruktion och beskriva dess orättvisa effekter än att faktiskt göra något. Till den här kategorin av förklaring kan också läggas bytänkande, långtgående decentralisering och närheten till den enskilde medborgaren i den lilla kommunen. Landstinget i Dalarna har under många år profilerat sig genom tillämpning av en decentraliserad styrmodell benämnd Dalamodellen. Modellen har över tiden utvecklats till att vara ett för givet taget sätt att styra hälso- och sjukvården och fördela re-

surser. Enligt flera av de intervjuade förklarar tillämpningen av modellen och avsaknaden av ifrågasättande av dess lämplighet omfattningen på de finansiella problem som landstinget har och har haft. Modellen har uppmuntrat territoriellt baserad anslagstilldelning (TBA), det vill säga resursmässig rättvisa mellan olika kommuner utan närmare granskning av betydelsen av detta.

En tredje typ av förklaring handlar om interna brister i styrning och ledning. Många talar om outvecklad ekonomistyrning, svårigheter att ekonomistyra nämnder och förvaltningar och som följd därav bristfällig kostnadskontroll. Brister i ledarskapet, spretig organisation och oklar ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän är andra förhållanden som förklarar finansiella problem. Till den här typen av förklaringar kan också läggas felaktiga bedömningar och beslut i kommunen som fått negativa ekonomiska konsekvenser. En bomässa och en simhall i Rättvik, några badhus för många i Pajala och ett stort reinvesteringsbehov i Bromölla har bidragit till finansiell försvagning och finansiella problem.

Befolkningsminskning är som tidigare nämndes en bakgrundsomständighet i alla de studerade kommunerna. Även i övrigt är det flera av de ovan anförda förklaringarna som återfinns på många håll. Enkelt uttryckt finns nästan alla förklaringar hos alla. Men om fokus i tolkningen placeras på att lyfta fram det som är särskilt utmärkande för varje kommun blir resultatet följande.

Kommun/landsting	Huvudsaklig orsak
Bromölla	Utjämningsystemets konstruktion och effekter
Landstinget i Dalarna	Decentraliseringen som konstruktion och dess effekter
Pajala	Struktur och förutsättningar
Rättvik	Bristfällig styrning
Bjurholm	Struktur och förutsättningar

Tabell 1. Huvudsakliga orsaker till ekonomiska problem i de fem kommunerna.

I tre fall handlar det huvudsakligen om struktur och förutsättningar. Det är svårt att bedriva tillfredsställande kommunal verksamhet med tillgängliga resurser med de förutsättningar som ges. Befolkningsminskning och allt glesare glesbygd är problematiska villkor. I två fall handlar det om bristfällig styrning baserat på en viss insiktströghet. I två fall handlar det om att ett visst sätt att uppfatta och göra saker och ting är starkt institutionaliserat. I det ena fallet är det utjämningsystemet i det andra är det TBA. Notera att varken Bromölla eller landstinget i Dalarna vid tillfället för studien hade lyckats vända utvecklingen!

Sammanfattningsvis avseende orsakerna till de ekonomiska problemen konstateras att det finns tre typer av förklaringar till utvecklingen. För det första handlar det om orsaksförklaringar; något händer utanför den kommunala organisationen. För det andra handlar det om institutionella förklaringar; vissa saker tas för givna. För det tredje återfinns intentionella förklaringar; organisationerna misslyckas och kommer till korta. En förenklad beskrivning av hur en organisation hamnar i bekymmer är således att det sker

förändringar i omvärlden och behov av åtgärder uppstår. Sådana vidtas emellertid inte eller inte med tillräcklig kraft. Den etablerade föreställningen är att någon annan borde agera eller att problemet inte går att hantera som följd av den ordning som gäller inom organisationen. Sättet att möta behovet av förändring är institutionaliserat, det är en ceremoni. I ett historiskt perspektiv kan då konstateras att det brustit i sättet att utöva ledarskap, organisationsutformningen har varit olämplig och ekonomistyrningen är outvecklad. En ekonomi i obalans och avsaknad av god ekonomisk hushållning är resultatet.

Vad händer, varför händer det och vad ger det för resultat?

De fyra studerade kommunerna och det studerade landstinget har alla sökt att lämna den problematiska situationen. De har så här långt lyckats olika väl men ingen har lyckats riktigt bra. Generellt sett genomförs två förändringar när den ekonomiska situationen ska

hanteras. Den mest vanligt förekommande förändringen och förklaringen till den nya situationen är att det sker skiften på ledande poster. I flera fall handlar det om en ny ordförande i kommunstyrelsen som har tagit sig an problematiken. Det nya kommunalrådet tillmäts ofta stor betydelse för gjorda ansträngningar och för försök till förändring. I några fall får det avgående kommunalrådet kritik för brister i detta avseende och en felaktig fokusering på problematiken. Många talar också i mer allmänna ordalag om betydelsen av förnyelse i ledningen, utvecklingen av ledarskapet och förbättrat samarbete mellan politiker och tjänstemän. Det är således enskilda individer som har agerat och åstadkommit förändring.

En annan förändring som ofta genomförs som ett led i att hantera de finansiella problemen är att förändra styrformerna. Det handlar om konkurrensutsättning av kommunal verksamhet i flera fall och det handlar om förändringar av organisation och tätare ekonomisk uppföljning. I en av de studerade kommunerna, Bromölla, var konkurrensutsättning helt otänkbart för några år sedan men nu har ett sådant projekt genomförts med ett gynnsamt utfall enligt de flestas bedömning och fler projekt av det slaget kommer sannolikt. Även i Pajala har konkurrensutsättning av verksamhet skett. I ett annat fall har den etablerade styr- och organisationsmodellen, den så kallade Dalamodellen, som varit ett kännetecken för landstinget övergivits och modellen beskylls nu av många för att vara en av förklaringarna till den okontrollerade finansiella utvecklingen.

Ett antal honnörsord finns också med i sammanhanget när angreppssätt och metoder för att sig ur en finansiell kris beskrivs. Helhetstänkande, samsyn, förståelse och medvetenhet anses vara viktiga egenskaper men riktigt hur sådana saker åstadkoms framgår inte. Det är abstrakta begrepp och hur konkretiseringen sker framgår inte.

I argumentationen för förändring har den finansiella kris som kommunen befinner sig i varit ett viktigt inslag. Röda siffror många år i rad och en situation där balanskravet inte uppfylls är givna argument om en finansiell förstärkning ska åstadkommas. Utöver detta har också ansökan till Kommun delegationen och avtalet med delegationen betydelse. Ansökan är ju ett bevis på att svårigheter finns och avtalets innebörd att tilldelning av extra stöd sker förutsatt att kommunen själv åstadkommer besparingar är ju ett gott argument internt i organisationen för förändring.

De grundläggande problem som förde in de studerade organisationerna i ekonomiska problem var i många fall likartade. Även de lösningar som prövades för att hantera situationen uppvisar likheter men det finns också tydliga skillnader (se för fördjupning Siverbo 2004). En tolkning med det uttalade syftet att lyfta fram vilket medel som särskilt förefaller ha tillämpats i respektive kommun ger följande resultat.

Kommun/landsting	Huvudsaklig lösning
Bromölla	Skiften i ledningen
Landstinget i Dalarna	Skiften i ledningen
Pajala	Satsningar och investeringar
Rättvik	Skapa förståelse för situationen
Bjurholm	Skiften i ledningen

Tabell 2. Huvudsakliga lösningar på de ekonomiska problemen i de fem kommunerna.

Gemensamt för flera var förändringar inom ledningen men uppenbarligen har skiften i ledningen ännu inte haft den effekten att den ekonomiska utvecklingen vänt eller kommit för att stanna.

Varför har det varit svårt att skapa varaktig förändring?

De fem studerade kommunerna har kommit olika långt i strävandena efter att åstadkomma balans i ekonomin. Två kommuner lyckades inte vända alls medan tre vände och fick bidraget utbetalat. De tre redovisade emellertid i senaste bokslutet återigen negativa resultat. Gemensamt för de fem är alltså frånvaro av varaktig förändring i riktning mot balanserad ekonomi.

Den mest påfallande förklaringen till att två av de studerade organisationerna inte lyckats vända utvecklingen överhuvudtaget förefaller vara den rådande attityden till ekonomisk anpassning. Det finns ett utbrett missnöje med de förutsättningar som givits. Med hänvisning till orättvisor i omgivningen har orga-

nisationerna avstått från genomgripande förändringar och har därför inte heller utmanat rådande rutiner.

Den allra mest naturliga förklaringen till utgången för dem som inte lyckats vidmakthålla en påbörjad gynnsam utveckling är att det skedde en kraftsamling under en period som inte var möjlig att upprätthålla över tiden. Det var kortsiktigt möjligt att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen men behoven dämades upp och en kostnadsökning skedde med finansiell obalans som resultat. De rutiner som var etablerade i organisationerna förändrades inte. När den ekonomiska pressen mildrades återkom därför den tidigare kostnadsbilden.

Vissa former av beteende förefaller följa ett rutinmässigt mönster i de studerade organisationerna. En institutionaliserad rutin är att värna verksamheten och en annan är att värna hembygden. På orter med minskande befolkning manifesteras dessa rutiner genom att inte säga upp personal trots att det är nödvändigt. Det leder till att utflyttningen dämpas och att verksamheten försvaras men det sker på ekonomins bekostnad. I vissa fall genomförs samvetsgranna rationaliseringar men vinsterna av dessa tas inte ut som

kostnadsreduceringar. Istället omplaceras övertalig personal. Ett sätt att förstå hur sådana rutiner kan bli institutionaliserade och därigenom varaktiga kräver förmodligen ett resonemang om det politiska systemets betydelse. Den politiska selektionsmekanismen innebär att det över tiden väljs ut, selekteras, ett antal handlingsmönster som är gångbara. Det är svårt för beslutsfattarna att frånga dessa och det kan till och med vara så att de följs oreflekterat. I den mån dessa rutiner identifieras och av kommunledningen definieras som obsoleta krävs i praktiken politiskt samarbete för att förändra dem. Annars är risken stor för att de politiker som för fram förändringsförslagen väljs bort i kommande val. Om sådant samarbete inte etableras kan det bli svårt att genomdriva förändringar (jämför Brorström och Siverbo 2002 och Brorström och Siverbo, 2004).

Ett annat perspektiv som tar fasta på att skillnader finns men metodvalet är tämligen likartat är att kommunerna lyckats olika väl i avceremonialiseringen av rådande föreställningar eller har haft olika förutsättningar att åstadkomma avceremonialisering. Den nya ledningen och de nya styrformerna har utmanat det etablerade arrangemanget av rutiner och efter en initial framgång så återgår situationen till hur det var tidigare. Svårigheter som det i alla fall förefaller finnas att åstadkomma varaktig förändring förklaras av styrkan i de institutionaliserade föreställningarna om hur saker och ting ska vara och vem som är ansvarig för vad. Förklaringen till återgången är helt enkelt att det gamla sät-

tet att göra saker och ting är så befast att försök till förändringen studsar tillbaka. Standardrutinerna är för starka och sökrutinerna för svaga för att förändring ska ske.

Om olikheterna i upprinnelsen till de ekonomiska problemen och skillnader i medlen för att ta sig ur maximeras, blir den övergripande tolkningen att organisationer med tydlig förekomst av institutionaliserade rutiner inte klarar av att skapa varaktig ekonomi i balans. De studerade kommunerna har helt enkelt en sådan situation reallt sett som gör det ytterst problematiskt att finansiera verksamheten. Man är och har varit klämd mellan en intäktssida och en kostnadsida i en situation där storleken på intäkterna är given och kostnaderna i stor utsträckning bestäms av befintliga rutiner. Det blir ett i det allra närmaste omöjligt uppdrag att klara balans i ekonomin. Finns det då någon annan lösning än att höja skatten?

Skattehöjningar oundvikliga?

Om det nu i vissa kommuner och lands-ting inte är möjligt att åstadkomma förändringar av verksamheten av mer bestående karaktär och några nya medel inte tillförs från staten så är det väl bara via skattesatsen som en finansiell förstärkning kan uppnås. Om man tillåts att vara normativ och spekulativ avslutningsvis så kan problemet formuleras till att det handlar om att incitamenten är för svaga för den enskilda kommu-

nen att utmana det institutionella arrangemanget, etablera nya styrformer och åstadkomma förändring. En försvagning av kommunernas autonomi har successivt skett sedan kommunalagsförändringen 1991 då den kommunala självstyrelsen nådde en hög nivå. Statliga beslut om intäktsrestriktioner, lagstiftning om ekonomi i balans, möjligheter till finansiell särbehandling, rättighetslagstiftning och ökad omfattning av specialdestinerade statsbidrag, som ju ansågs vara det stora bekymret för att åstadkomma effektivitet för ett drygt decennium sedan, innebär minskad självständighet.

Till ovan sagda kommer plötsliga indragningar av medel och lika plötsliga löften om förstärkningar. Allt tillsammans har medfört att ansvaret successivt har lyfts bort från kommunerna och dess ledning - politiker och tjänstemän. I Göteborgsposten 3 augusti, 2004 skildras hur kommunalrådet i Trollhättans kommun resonerar när han nåtts av beskedet att en extra tilldelning till kommunerna kommer att ge nio miljoner till kommunen. Pengarna kommer att läggas på äldreomsorg. Det är säkert rätt och riktigt men var tar helhetsperspektivet vägen? Två veckor senare meddelar finansministern att det snart blir pengar till kommunsektorn. När kommer nästa dusör eller indragning av resurser? Finns det anledning att göra någonting alls själv när villkoren formuleras av andra och förändringar ständigt sker? Den kommunala självstyrelsen har urholkats och kommuner har blivit ekonomiska enheter alltmer beroende av andra och då

framförallt av staten. Det är nog dags att utveckla och tydliggöra kommunernas ansvar och ge kommunerna fullt förtroende för sin del av välfärden. Det läge som nu råder är förödande! Decentralisering och ett tydligt ansvar för verksamhet och finansiering är förutsättning för avceremonialisering och en gynnsam långsiktig utveckling. Det finns inget bra alternativ till decentralisering och ökad självständigt om en anpassning ska kunna ske av verksamheten till de förutsättningar och krav som finns idag.

Referenser

- Adkisson, Richard V., 2004. "Ceremonialism, Intellectual Property Rights, and Innovative Activity." *Journal of Economic Issues*, 38(2): 459-474.
- Aldrich, Howard E., 1999. *Organizations Evolving*. London: Sage Publications Ltd.
- Atkinson, Glen W. och Ted Oleson, 1996. "Institutional Inquiry: the Search for Similarities and Differences". *Journal of Economic Issues*, 30(3): 701-718.
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002. *Framgångsrik vändning*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 44.
- Brorström, Björn, 2004. *Avceremonialisering är en förklaring till gynnsam förändring - En studie av fyra kommuner i Bohuslän*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 69.
- Coriat, Bernard och Giovanni Dosi, 1998/2002. "The Institutional embeddedness of economic change: an appraisal of the evolutionary and regulationist research programmes." I Hodgson Geoffrey, M. (red) *A Modern Reader in Institutional Evolutionary Economics*. Aldershot: Edward Elgar.
- Eriksson, Nomie, 2004. *Friska vindar i sjukvården*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan, avhandlingsmanus.
- Groenewegen, John, 2004. "Who Should Control the Firm? Insights from New and Original Institutional Economics." *Journal of Economic Issues*, 38(2):353-362.
- Hodgson, Geoffrey M., 1998. "Dichotomizing the Dichotomy: Veblen versus Ayres." I Fayazmanesh, Sasan och Marc R. Tool, *Institutionalist Method and Value. Essays in Honour of Paul Dale Bush*. Aldershot: Edward Elgar.
- Hodgson, Geoffrey M., 2003. "The mystery of the routine. The Darwinian destiny of an evolutionary theory of economic change." *Revue Économique*, 54: 355-384.
- Klein, Philip A. och Edythe S. Miller, 1996. "Concepts of Value Efficiency and Democracy in Institutional Economics". *Journal of Economic Issues*, 30:267-277.
- Neale, Walter, 1987. "Institutions." *Journal of Economic Issues*, 21(3):1177-1206.
- Nelson, Richard R., 2002. "Bringing institutions into evolutionary growth theory." *Journal of Evolutionary Economics*, 12: 17-28.
- Nelson, Richard R. och Sidney G. Winter, 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Massachusetts och London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rutherford, Malcolm, 1996. "Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism." Cambridge: Cambridge University Press.

Screpanti, Ernesto, 1995. "Relative Rationality, Institutions and Precautionary Behaviour". I Groenewegen John, Christos Pitelis och Sven-Erik Sjöstrand (red) *On Economic Institutions*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.

Siverbo, Sven, 2004a. *Organisationskultur för framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.

Siverbo, Sven, 2004b. *Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i Kommundelegationens spår*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport nr 73.

SOU 2003:68. *Efter Kommundelegationen: Hur gick det?* Slutbetänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Tool, Marc R., 1994. "Dewey John". I Hodgson, Geoffrey, Warren J. Samuels och Marc R. Tool (red) *Institutional and Evolutionary Economics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.