

Om författaren

CASPIAN REHBINDER är masterstudent i statsvetenskap vid Stockholms universitet med bakgrund i Centerpartiet, där han bland annat jobbat som politiskt sakkunnig i migrationsfrågor.

© Författaren och Timbro 2018
www.timbro.se
info@timbro.se

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	3
INLEDNING	4
BAKGRUND: UTMANINGAR FÖR KOMMUNERNA	6
Välfärdskostnader som skjuter i höjden	7
För få arbetade timmar	8
Skolans kvalitet sjunker	8
Bostäder som inte blir byggda	9
PROBLEM: ETT SJÄLVSTYRE SOM INTE FUNGERAR	10
Makt	10
Resurser	11
Ekonomiska incitament	12
LÖSNING: SLÄPP KOMMUNERNA FRIA	14
Fördelar med decentralisering	14
Men jämlikheten då?	15
SLUTSATSER	17
Reformförslag	17
REFERENSER	18
APPENDIX: EN KORT HISTORIK ÖVER DET KOMMUNALA SJÄLVSTYRET I SVERIGE	21

SAMMANFATTNING

Kommunerna är nyckelaktörer för att klara av välfärden, skolan, bostäderna och arbetsmarknaden i Sverige. Men de saknar makten, ekonomi och incitament på rätt plats för att det ska fungera. I stället finns hundratals riktade statsbidrag, omfattande statliga regleringar på alla områden, och subventioner av kommunala skattehöjningar.

Det här innebär att kommunerna i praktiken saknar självstyre. Den här rapporten går igenom ett antal problem med det och föreslår några sätt att stärka kommunernas makt, resurser och incitament för att genomföra bra reformer och rusta Sverige för de utmaningar vi står inför.

- Sluta sträva efter att alla kommuner ska vara likadana. Det ska finnas tydliga mininivåer, men olikheter mellan kommuner måste vara tillåtna.
- Styr kommunerna mindre. Färre myndigheter borde styra över kommunernas verksamhet och utrymmet för olika lösningar bli större.
- Minska de riktade statsbidragen. Om kommunerna ska ha makten över ett område ska staten inte styra bakvägen genom riktade statsbidrag för att genomföra regeringens vilja.
- Låt kommunerna tjäna på bra politik. Kommunerna tjänar i dag inte på att bedriva bra politik. Det måste löna sig att få folk att arbeta.
- Kommuner ska kunna höja och sänka sin skatt – men borde själva ta konsekvenserna av det. I dag har vi regler som ger kommunerna starka drivkrafter att höja sin kommunalskatt.

Det här är några steg som behövs för ett starkare självstyre, en tydligare ansvarsfördelning och bättre förutsättningar för att klara det offentliga åtagandet i Sverige.

INLEDNING

Sveriges kommuner har stora utmaningar. Välfärdskostnaderna skjuter i höjden, alltför många står utanför arbetsmarknaden, skolans kvalitet är dalande och bostadsbristen skapar enorma kostnader. Problemen är strukturella snarare än ekonomiska. Ändå är de politiska svaren ofta bara mer pengar. Det kommer inte att vara tillräckligt. Kommunerna – som ansvarar för en enormt stor del av den offentliga sektorns tjänster – måste hitta bättre sätt att producera de offentliga tjänsterna.

En förutsättning för att kommuner ska kunna hitta de bästa möjliga lösningarna är att man får prova på en mångfald av åtgärder. Mångfalden ger en institutionell konkurrens, som i sin tur leder till högre kvalitet. Det kan uppnås bland annat med kommunalt självstyre.

Vi säger ofta att vi har starkt kommunalt självstyre. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) säger att kommunerna ”sköter lokala eller regionala frågor och har ett stort handlingsutrymme”, regeringen skriver att självstyrelsen innebär ”en självständig och fri bestämmanderätt för kommuner och landsting” och grundlagen säger att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom kommunalt självstyre.

I verkligheten ser det inte alls ut så.

För att självstyre ska fungera krävs att de självstyrande enheterna har tre förutsättningar på plats. De behöver ha *makt*, de behöver ha *resurser* och de behöver ha *incitament*. Om man inte har makt att fatta beslut över sin egen verksamhet, utan någon annan bestämmer åt en, kan självstyre inte fungera. Om man inte förfogar över sina egna resurser kommer man i praktiken också att vara begränsad i vilka beslut man kan fatta. Och om man saknar incitament att fatta sunda beslut kommer man inte heller att göra det. Alla tre förutsättningarna är kringskurna i Sverige i dag.

- Kommunerna har inte makt över sin verksamhet. Även om det står i grundlagen att kommunerna ska vara självstyrande har det aldrig riktigt fungerat så i verkligheten. Kommunerna styrs ned på detaljnivå av lagar, föreskrifter och myndigheter. Den kommun som hittar på någonting eget bryter troligen mot lagen, och har historiskt ofta motarbetats av regeringar som i praktiken – trots ord om självstyre – ser kommunerna som statliga förvaltningsorgan snarare än som självstyrande enheter.
- Kommunerna styr inte över sina resurser. Kommunerna har förstås en beskattningsrätt, och borde därmed kunna anses styra över sina egna resurser. (Och den här punkten är nog den som är närmast att vara uppfylld.) Men en stor del av kommunernas ekonomi bygger på statens riktade bidrag. Det innebär att även om en kommun har formell makt att göra någonting kan den sakna resurser, helt enkelt för att staten kringskär makten genom att rikta de ekonomiska resurserna för snävt.
- Kommunerna tar inte konsekvenserna av sina beslut. Om kommunerna får fler människor i jobb eller ökar produktiviteten i ekonomin, kommer 95 procent av resurserna att tillfalla andra kommuner. Det gör att kommunerna inte tjänar på att bedriva bra politik. Det måste löna sig att få folk att arbeta. I dag har vi också system som ger kommunerna starka drivkrafter att höja sin kommunalskatt, genom utformningen av jobbskatteavdraget, momsbefrielse och det kommunala utjämningssystemet.

Resultatet är att våra kommuner inte har passande verktyg för att lösa uppgifterna som ligger framför dem, vilket gör det långt svårare att klara av viktiga samhällsutmaningar. Det räcker inte med mer pengar, kommunerna måste också använda dem rätt. De stora värden som decentralisering kan leda till – en mångfald av lösningar som leder till bättre kunskap, erfarenhet och förmåga att lösa fler problem – blir i dag inte av.

Samtidigt är kommunernas roll kanske viktigare än på mycket länge, i ett politiskt klimat med låg reformtakt på arbetsmarknaden, med få tecken på att några större strukturella förändringar kommer att äga rum.

Decentraliseringen är nödvändig för den institutionella konkurrensen. Men den är för begränsad för att kunna leverera. För att klara av de utmaningar vi står inför måste vi stärka det kommunala självstyret. Det finns tre huvudsakliga inriktningar som man borde ta för att stärka självstyret och klara av den offentliga sektorns uppgifter.

- Sluta sträva efter att alla kommuner ska vara likadana. Kräv höga miniminivåer, sätt upp förutsättningar för kommuner att göra ett bra jobb och ramar för deras verksamhet, men tillåt och acceptera sedan att olika kommuner kommer att vara olika bra i fråga om företagsklimat, äldreomsorg och skola.
- Styr kommunerna mindre. Färre myndigheter borde styra över kommunernas verksamhet och utrymmet för olika lösningar borde bli större.
- Minska de riktade statsbidragen. Om kommunerna ska ha makten över ett område ska staten inte styra bakvägen. Är kommunalskatten för hög eller skolorna för dåliga ska man rösta fram en ny kommunstyrelse, inte en ny regering.

Det kommunala självstyret är svagt. I praktiken har kommunerna en uppgift som förvaltare av statens politik, med ett begränsat utrymme för egna initiativ. Det betyder också att de stora värden som decentralisering kan leda till – en mångfald av lösningar som ger bättre kunskap, erfarenhet och förmåga att lösa fler problem – inte blir av. Dessa reformer skulle ge institutionella förutsättningar för bättre produktivitet, tydligare ansvarsutkrävande och ett kommunalt självstyre som fungerade på riktigt.

BAKGRUND: UTMANINGAR FÖR KOMMUNERNA

Sverige står inför stora utmaningar. Den dysfunktionella arbetsmarknaden gör att stora grupper ställs utanför, vården och omsorgen går på knäna och skolan har nyligen beskrivits som i fritt fall. Dessutom kommer antalet äldre att öka snabbare än skatteunderlaget, vilket kommer att leda till ett stort finansieringsgap om inga åtgärder vidtas.

Just nu är Sverige inne i en högkonjunktur. De senaste åren har kommunerna visat goda ekonomiska resultat. Men toppen på högkonjunkturen är troligen nådd, och för framtida sysselsättning och finansiering av offentliga åtaganden kan man inte lita på en god konjunktur. Det vore som att bygga ett hus utan tak för att det inte regnar när man bygger det. När konjunkturen vänder kommer det att behövas effektiviseringar för att välfärd och andra offentliga åtaganden ska kunna hålla måttet, vilket också SKL konstaterar.¹

För varje komplext problem finns det en lösning som är enkel, elegant och fel.² När det kommer till kommunernas förmåga att hantera de utmaningar som står för dörren är den lösningen mer pengar. Ingenting är så enkelt som att visa politisk handlingskraft genom att lägga fler miljarder på problemen och hoppas att de ska lösas. Till exempel har Socialdemokraterna lovat ytterligare 20 miljarder kronor för att täcka de växande demografiska behoven.³ Och det är klart att mer pengar kommer att behövas inom vissa områden. Det är svårt att komma ifrån att befolkningen blir äldre, eller att äldre kostar mer än yngre.

Men pengar måste användas rätt. För att ökade anslag alls ska fungera krävs strukturella reformer så att kommunerna får större makt, mer kontroll över sina resurser och bättre incitament att hushålla med resurserna.

Frågorna om välfärdens framtida finansiering är inte nya. År 2010 släppte Sveriges Kommuner och Landsting sin slutrapport om välfärdens långsiktiga finansiering, och Arena Idé och Timbro släppte en gemensam rapport om samma frågor.⁴ Men sedan dess har inte mycket hänt och den politiska debatten har huvudsakligen handlat om andra frågor. En av orsakerna är förmodligen otydligheten kring hur ansvarsfördelningen ser ut mellan kommuner, landsting och stat. De som ansvarar för utförandet får inte bestämma mycket om hur utförandet ska gå till, hur resurserna ska prioriteras eller ta konsekvenserna av sina beslut.

Det är alltid svårare att tänka ut, genomföra och kommunicera strukturförändringar än nya satsningar. Men de utmaningar samhället står inför kräver bättre fördelning av makt och ansvar. Jämförelser av kvalitetsindex mot kostnader visar att högre kostnader inte ger högre kvalitet. När man tittar på sambandet mellan vårdens kvalitet och kostnader i landsting, eller när man tittar på sambandet mellan skolans kvalitet och kostnader i kommuner, finns ingen korrelation alls. Högre kostnader hänger inte ihop med högre kvalitet.⁵

En viktig fråga för att stävja kostnadsutvecklingen och klara av de offentliga åtagandena även på sikt är produktivitetsutveckling. Om produktivitetsutvecklingen i välfärdssektorn skulle vara noll skulle Konjunkturinstitutets basscenario kräva en kommunalskatteshöjning på cirka fem kronor (till hela 37 procent) till år 2040. Om man i stället tänker sig en produktivitetsutveckling på 0,5 procent i offentlig sektor per år krävs ingen skatteshöjning.⁶ En produktivitetsutveckling på en halv procent om året gör stor skillnad över tid, men är inte mycket jämfört med andra sektorer i samhället – i den privata tjänstesektorn ökade produktiviteten med i snitt 1,6 procent om året 1994–2013, i den privata varusektorn med 3,6 procent, men i

¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2017), s. 9.

² Citatet tillskrivs ofta H. L. Mencken, som sade någonting liknande men inte lika citatvänligt.

³ Socialdemokraterna (2017).

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2010); Arena Idé & Timbro (2010).

⁵ Svenskt Näringsliv (2016), s. 45.

⁶ Morin (2015), s. 28–29.

offentlig sektor med bara 0,2 procent.⁷ I praktiken innebär det bland annat automatisering och teknisk utveckling, men också andra sätt att effektivisera verksamheten.

Det är viktigt att inse hur stor betydelse kommunerna och landstingen har för detta. Kommunerna och landstingen kommer att utföra den vård och omsorg som riskerar att explodera kostnadsmässigt. Sveriges bostadsbrist är i högsta grad en fråga för kommunerna att planera bort. Utanförskapet måste delvis brytas med statlig politik – men också med kommunernas ansvar för vuxenutbildning, förutsättningar för företagande och lägre skatter.

Det finns potential för högre produktivitet.⁸ Men för att man ska effektivisera krävs att rätt ekonomiska och politiska drivkrafter finns på plats. Det handlar dels om att tillåta vinstdrivande verksamhet, men också om att de som fattar de politiska besluten får ta konsekvenserna av sitt handlande.

VÄLFÄRDSKOSTNADER SOM SKJUTER I HÖJDEN

Befolkningen blir allt äldre. Antalet personer som inte är i arbetsför ålder ökar i en snabbare takt än antalet personer som är i arbetsför ålder. Det är framför allt andelen människor över 80 år som ökar kraftigt. Det sätter press på välfärdens finansiering, eftersom äldre kräver stora insatser av vård och omsorg, särskilt under de sista levnadsåren. SKL räknar också med kraftigt ökade kostnader för barn och unga under de kommande åren. Fram till 2020 räknar de med ett kostnadsgap på 40 miljarder kronor, om verksamheten fortsätter att utvecklas som hittills. SKL konstaterar krasst: ”Detta är inte hållbart.”⁹

Barnomsorg och utbildning innebär att den offentliga konsumtionen ligger på ungefär 150 000 kronor per person och år fram till 20-årsåldern, för att sedan ligga mycket lågt fram till ett tag efter pensionen. I 75-årsåldern, då vård- och omsorgskostnader börjar öka, och för att sedan gå upp mot 250 000 i 85-årsåldern, och över 400 000 för de som är över 100 år.¹⁰ I grunden är det förstås en mycket bra sak att människor lever längre och får fler kvalitativa levnadsår. Men större grupper äldre innebär ökade kostnader, och ökade kostnader kommer att kräva nytänkande för att kommunerna ska klara av dem.

När människor lever längre kommer också gruppen som når de högsta omsorgskostnaderna att bli betydligt högre. Det innebär att kostnaderna ökar per person utanför yrkesverksam ålder. Samtidigt blir antalet personer utanför yrkesverksam ålder fler i förhållande till dem som arbetar. Den arbetsföra befolkningen ska alltså – per person – försörja fler som också kostar mer per person. Befolkningen som är över 65 motsvarar i dag knappt 40 procent av dem som är 25–64, men prognosen är att andelen ökar till över 50 procent under de kommande dryga 30 åren. Befolkningen över 80 – den mest kostnadskrävande – kommer samtidigt att fördubblas, från dagens tio procent till motsvarande 20 procent av befolkningen i åldern 25–64.¹¹

Det här kommer att bli en påfrestning för kommunerna och landstingen. De statliga åtagandena för äldre är få utöver pensionerna – som är uppbyggda så att kostnaderna inte kan skena.

⁷ Boumediene & Grahn (2015), s. 13. För en diskussion om hur man mäter produktivitet i offentlig sektor, se Arnek (2014).

⁸ Se t.ex. Lagnerö (2017).

⁹ Sveriges Kommuner och Landsting (2017), s. 5.

¹⁰ Siffror från mailväxling med finansdepartementet.

¹¹ Svenskt Näringsliv (2016), s. 40.

FÖR FÅ ARBETADE TIMMAR

Sveriges arbetsmarknad är välfungerande – för dem som tagit sig in på den. Sysselsättningsgraden är bland de högsta i världen, vi har en jämställd arbetsmarknad där kvinnor i mycket hög grad är etablerade och vi har en hög produktivitet bland så gott som alla förvärvsarbetande. Totalt sett är arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden hög. Men stora grupper står fortfarande utanför.

Ungdomar som inte klarat av gymnasiet har det svårt på arbetsmarknaden. Långtidssjuk-skrivna har svårt att ta sig tillbaka till arbete. Och inte minst är utrikes födda kraftigt överrepresenterade i både arbetslöshet och sysselsättning.¹² Arbetsmarknadens matchning har också försämrats över tid. Arbetslösheten har ökat, samtidigt som antalet lediga jobb blivit fler. De som är arbetslösa har inte de kvalifikationer som efterfrågas av arbetsgivare.¹³

Mycket av arbetsmarknadspolitiken är statlig eller ligger på arbetsmarknadens parter. Men det lokala näringsklimatet, skatterna, möjligheten att driva företag och kvaliteten i de yrkesinriktade vuxenutbildningarna ligger på kommunen och har avgörande betydelse för sysselsättningen och arbetsmarknadens funktionssätt.

Skatterna kryper sakta men säkert uppåt i nära nog alla kommuner. År 2000 var den genomsnittliga kommunalskatten 30,4 procent. Sedan dess har den sakta krupit uppåt, och för 2018 är den 32,1 procent. Momsundantag, kommunal utjämning och jobbskatteavdrag är utformade på sätt som gynnar skattehöjningar.¹⁴ Konsekvenserna av att inte få ut människor i arbete är små och kommuner tjänar inte på att erbjuda utbildningar som ger jobb.

SKOLANS KVALITET SJUNKER

I skolan finns inte samma ökande kostnader som i vården och omsorgen (och utanförskapet om man räknar med alternativkostnader). Men det saknas inte problem. Under lång tid har Sveriges resultat i de internationella jämförelserna PISA (för 15-åringar) och PIAAC (för 16–65-åringar) sjunkit kraftigt, och även om det senaste PISA-resultatet inte visade på ett fortsatt fall, finns det mycket att göra för att stärka kvaliteten i utbildningen.

Skolan är också ett utmärkt exempel på att mer pengar inte räcker. Sveriges utbildningssystem har gott om resurser i internationellt perspektiv. Men vi har problem med hur resurserna används. OECD konstaterar i sin stora granskning av svensk skolpolitik från 2015 att Sveriges offentliga utgifter på skolområdet har vuxit snabbare än i de flesta OECD-länder. De skriver också:

*While Sweden's expenditure per student is higher than that of countries such as Korea and Poland, 15-year-olds in those countries still outperform their Swedish peers significantly. How resources are allocated is just as important as the amount of resources available for allocation.*¹⁵

Skolverkets generaldirektör Peter Fredriksson gör en liknande analys och konstaterar att ökade resurser inte är lösningen för skolan. ”Vet man inte vad man ska göra hjälper det ju inte att få mer pengar.”¹⁶

Det verkar stämma. De 25 största kommunerna lägger tillsammans 3,5 miljarder kronor i extra stöd till grundskolor utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund. De extra satsningar

¹² Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017).

¹³ Svenskt Näringsliv (2016), s. 51.

¹⁴ Lundberg (2017a; 2017b); Karreskog & Kupersmidt (2016).

¹⁵ OECD (2015), s. 26.

¹⁶ Granstrand (2017a).

som görs på vissa skolor verkar inte ge någon effekt. En rapport från Stockholms stad konstaterar att det är ”oroväckande att så kraftiga resursförstärkningar inte ger utslag på resultaten”.¹⁷

Det finns mycket som behöver göras för att förbättra skolan, men bara mer pengar verkar inte räcka långt.

BOSTÄDER SOM INTE BLIR BYGGDA

Sverige har haft en stark befolkningstillväxt. Samtidigt har antalet nya bostäder inte vuxit fram i närheten av samma takt. Det har inneburit kraftiga prisuppgångar. Sedan år 2000 har priserna på bostadsrätter mer än femfaldigats. Sedan slutet av 1990-talet har också befolkningstillväxten varit historiskt hög, samtidigt som byggtakten av nya bostäder varit historiskt låg.¹⁸

Mindre byggande innebär högre priser. Antingen, som på bostadsrättsmarknaden, i form av pengar eller, som på hyresmarknaden, i form av kötid. En del av problemen ligger naturligtvis utanför kommunernas makt, till exempel hyresregleringen.¹⁹

Den största makten över bostadstillgången ligger hos kommunerna. Det kommunala planmonopolet ger kommunerna makt över vad som byggs, hur det byggs och inte minst – hur mycket som byggs. Bostadsbristen kommer inte att kunna lösas utan den kommunalpolitiska viljan att göra det. Men det kommer inte att räcka – kommunernas möjlighet att lösa problemen kringskärs av statliga regleringar, inte minst kring marktillgång.²⁰

¹⁷ Granestrånd (2017b).

¹⁸ Svenskt Näringsliv (2016), s. 33.

¹⁹ Se Bustos & Örjes (2017) samt Karreskog & Faust (2017).

²⁰ Ahlgren (2016).

PROBLEM: ETT SJÄLVSTYRE SOM INTE FUNGERAR

Vi ser alltså felprioriterade skolsatsningar, höjda kommunalskatter, stora grupper utanför arbetsmarknaden, lågt byggande och stora demografiska kostnadsökningar. De problem som finns är stora, har funnits länge, och ligger i hög grad på kommunerna att lösa. Men i lösningsväg händer inte mycket.

För att hantera de problem som finns kommer det att krävas många olika åtgärder. Det finns inget Alexanderhugg som kommer att lösa alla svårigheter. Man behöver en effektiv politik för fler arbetade timmar, effektivisering av offentliga åtaganden, hårdare prioriteringar av vad det offentliga ska göra och mycket annat.²¹ Ambitionen med den här rapporten är att beskriva hur ett bättre ramverk för kommunerna skulle kunna byggas, vilket kan leda till större politisk innovation på lokal nivå.

För att självstyre ska fungera behöver tre kriterier vara uppfyllda: De självstyrande enheterna behöver ha makt, de behöver ha resurser och de behöver ta konsekvenserna av sitt agerande. Om man inte har makt att fatta beslut över sin egen verksamhet, kan självstyre inte fungera. Om man inte förfogar över sina egna resurser blir möjligheterna att fatta beslut i praktiken starkt begränsade. Och om man inte får bära konsekvenserna – positiva och negativa – av sitt agerande kommer man inte att kunna fatta bra beslut.

Alla de här tre kriterierna saknas i Sverige i dag.

Det kommunala självstyret är svagt. I praktiken har kommunerna en uppgift som förvaltare av statens politik, med begränsat utrymme för egna initiativ. Det betyder också att de stora värden som decentralisering kan leda till – en mångfald av lösningar som leder till bättre kunskap, erfarenhet och förmåga att lösa fler problem – inte blir av.

MAKT

Även om det står i grundlagen att kommunerna ska vara självstyrande har det aldrig riktigt fungerat så. Kommunerna styrs ned på detaljnivå av lagar, föreskrifter och myndigheter. Den kommun som hittar på någonting eget bryter troligen mot lagen, och har historiskt sett ofta motarbetats av regeringar som ser kommunerna som statliga förvaltningsorgan snarare än som självstyrande enheter.

När Statskontoret granskade statens styrning av kommuner ansåg 93 procent av kommunerna att den statliga styrningen blivit mer omfattande under den senaste tioårsperioden och 94 procent att den blivit mer detaljerad. Kommunerna upplever inte lagar och förordningar som styrning på samma sätt, eftersom de är stabilare över tid. Synpunkter som lyfts handlar om öronmärkta statsbidrag, riktlinjer och föreskrifter. Den statliga styrningen har också ökat i form av tillsyn och kontroll, särskilt inom skolan men även inom omsorg och bostadsplanering.²²

Synen på den statliga styrningen skiljer sig mellan områden. I de fall där kommunen har ett tillsynsansvar snarare än en plikt att själva utföra någon politiskt styrd verksamhet – som i fråga om hälso- och miljöskydd – är kommunerna långt mer positiva till tydliga riktlinjer och statlig styrning. På de områden där kommunerna ansvarar för tjänsterna, som skola och om-

²¹ Några konkreta åtgärder beskrivs i Arena Idé & Timbro (2010).

²² Statskontoret (2016).

sorg, blir problemen tydligare – ”till exempel hur detaljstyrningen påverkar lokala prioriteringar, begränsar handlingsutrymmet och ger stora administrativa kostnader”.²³

De problem som finns med den starka statliga styrningen av resurser är tydligast i små kommuner. Större kommuner är mer nöjda med hur den statliga styrningen fungerar, medan små kommuner upplever att den fungerar sämre. Delvis för att de små kommunerna upplever att styrningen är utformad utifrån stora kommuners behov, men också på grund av svårigheter att bl.a. söka de öronmärkta bidrag som styr kommunernas verksamhet.

Ett område som särskilt förtjänar att noteras är bostäderna. Trots att kommunerna har ansvar för planering av bostäder och byggande, har statens begränsningar av möjligheterna att bygga vuxit allt starkare över tid. På statligt initiativ har mängden skyddad mark i Stockholm ökat från 9 till 17 procent av marken inom en radie av 3 mil från stadskärnan. Trots befolkningsökning har mer mark blivit omöjlig att bebygga, och flera planerade bostadsprojekt har stoppats på grund av naturreservat.²⁴ Naturreservaten är också asymmetriska i sin utformning – en kommun kan på eget bevåg instifta eller utöka ett naturreservat, men får inte avskaffa, rita om eller minska det utan godkännande från länsstyrelsen. Det begränsar möjligheten för kommuner att planera sin mark, bygga nödvändiga bostäder, och tillgodose de behov som finns.

Den statliga styrningen är långtgående, krävande och ger bilden av ett kommunalt självstyre som inte finns, på välfärdsområdet såväl som på bostadsområdet.

RESURSER

En annan del av makten är att kunna använda sina resurser fritt, inom ramen för sitt uppdrag. Kommunerna har förstås sin beskattningsrätt, och borde därmed anses kunna styra över sina egna resurser. Men en stor del av kommunernas ekonomi bygger på statens riktade bidrag. Det innebär att kommunen, trots att den har formell makt, kan sakna resurser genom att staten stryker resurstilldelningen. På så sätt kringlämnas kommunens handlingsutrymme bakvägen – om uppdraget utförs på ett annat sätt än det som den sittande regeringen rekommenderar så upphör också finansieringen för kommunens uppdrag.

Tendensen är också att de riktade bidragen blir fler och mer detaljstyrande. Trots att den sittande regeringen har uttryckt en ambition att göra bidragen mer generella, går utvecklingen i praktiken åt motsatt håll. Det begränsar kommunernas möjlighet att anpassa sin verksamhet för att passa de lokala förutsättningarna så bra som möjligt. Centralplanering är sällan det bästa sättet att få ut högsta möjliga kvalitet för varje skattekrona. Som SKL formulerar det: ”Generella statsbidrag och stabila planeringsförutsättningar skapar långsiktighet och utrymme för effektivisering, utveckling och förnyelse.”²⁵ Det är också i linje med vad Statskontoret konstaterar i sin granskning av riktade statsbidrag: ”antalet specialdestinerade statsbidrag ... skapar svårigheter för kommunerna att planera verksamheten”.²⁶ Svårigheter att planera, svårigheter att anpassa verksamheten och incitament att hålla sig till en redan färdig mall är ett utmärkt recept om man vill undvika utveckling. Men målet för kommunernas ekonomiska förutsättningar borde snarare vara det omvända.

Riksrevisionen har tittat specifikt på de riktade statsbidragen på skolområdet. Bara för skolan finns ett så stort antal riktade statsbidrag att det, enligt Riksrevisionen, är svårt att veta hur många de är. Enligt ett dokument från Skolverket finns det ett 60-tal, enligt ett annat är det närmare 90. Klart är i varje fall att de har ökat kraftigt. År 2012 fattades 3 849 beslut om

²³ Statskontoret (2016), s. 50.

²⁴ Ahlgren (2016).

²⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2017), s. 9.

²⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2017), s. 51.

riktade statsbidrag – 2016 hade det ökat till 16 381.²⁷ Statsbidragen används enligt tjänstemän på utbildningsdepartementet som ”ett sätt att förverkliga regeringens idéer om vilka insatser skolan behöver för att nå målen”. Det illustrerar synen på kommuner som statliga förvaltningsorgan snarare än självstyrande enheter. Den stora mängden bidrag slår också mot mindre kommuner, som inte har kapacitet att söka alla de statliga bidrag som finns, och som är mer beroende av de specialdestinerade bidragen för sin verksamhet.²⁸ Utöver detaljstyrningen blir det också en omfördelande effekt till förmån för stora kommuner.

Naturligtvis måste det finnas krav på hur utbildning bedrivs. En kommun ska inte kunna hitta på vad som helst och peka på självstyre som motiv. Men när staten närmar sig ett hundratal olika bidrag för att detaljstyra kommunernas verksamhet så att de ska ”förverkliga regeringens idéer” har självstyret förlorats helt. Dessutom fungerar det inte så bra. Riksrevisionens slutsats är att ”en mängd olika riktade statsbidrag inte är effektivt och ändamålsenligt givet att syftet med statsbidragen är att bistå huvudmännen i deras skolutveckling”, och föreslår betydligt mer generella former för bidragen.²⁹

EKONOMISKA INCITAMENT

En närliggande problematik till resursfrågan är att kommunerna också har en begränsad makt över sin beskattningsrätt, på grund av incitament för höjda skatter och mindre sund ekonomisk politik. De saknar koppling mellan beslut och beslutens konsekvenser. En kommun som har mycket att tjäna på att få fler i arbete kommer att anstränga sig mer för att nå de målen, medan en kommun som inte tjänar så mycket på att öka sysselsättningen kan prioritera andra områden högre.

Tyvärr har svenska kommuner väldigt svaga incitament för att driva en sund ekonomisk politik.³⁰ Eftersom kommunen finansierar sin verksamhet via kommunalskatten borde den ha starka incitament att ta beslut som ökar dess skatteintäkter. Men så är inte fallet. Den kommunala inkomstutjämnningen är utformad så att nästan alla kommuner får betala 95 procent av en inkomstökning till utjämnningen.³¹ Karreskog och Kupersmidt illustrerar med ett exempel där en kommunal prioritering gör att en person med en lön på 22 000 kronor i månaden förlorar sitt jobb och går till socialbidrag. Det skulle innebära minskade skatteintäkter på 50 000 kronor och ökade kostnader med 87 000 kronor per år, alltså ett totalt minskat budgetutrymme på 137 000 kronor om året. Men eftersom inkomstutjämnningen kompenserar för minskningen i kommunalskatt och kostnadsutjämnningen kompenserar för socialbidragskostnaderna minskar kommunens budgetutrymme bara med 2 500 kronor per år.³²

Om kommunerna får fler människor i jobb eller ökar produktiviteten i ekonomin kommer 95 procent av resurserna att tillfalla andra kommuner. Det gör att kommunerna inte tjänar på att bedriva bra ekonomisk politik.

Det här innebär naturligtvis inte att kommunerna inte vill ha hög sysselsättning och bra ekonomi. Men det uppstår alltid målkonflikter. En kommunstyrelse kan väga mellan en satsning på bättre komvux eller en satsning på upprustade kommunala parker. Bägge är hedervärda åtgärder, men bara en leder till jobb. Om kommunen inte får del av vinsten som investeringen i jobbskapande åtgärder kan innebära, kommer det förstås att bli relativt sett lättare

²⁷ Riksrevisionen (2017), s. 18.

²⁸ Riksrevisionen (2017), s. 26–30.

²⁹ Riksrevisionen (2017), s. 55.

³⁰ Beskrivningen av det kommunala utjämnningssystemet bygger på Karreskog & Kupersmidt (2016) och Statskontoret (2014).

³¹ Det gäller inte intäkter från kommunala bolag, försäljning av mark eller liknande, och inte heller inkomster från höjda skatter, utan bara de ökade skatteinkomster som beror på högre löner eller fler arbetade timmar i kommunen.

³² Karreskog & Kupersmidt (2016), s. 7.

att prioritera parkerna över de åtgärder som leder till jobb. Om kommuner kan påverka sysselsättningen, och om kommuner påverkas av incitament, innebär det att sysselsättningen blir lägre på grund av detta.

Utöver det finns inbyggda drivkrafter för att kommunerna ska höja skatten.³³ Tre system gör att det blir mer lönsamt att höja kommunalskatten och öka den offentliga konsumtionen snarare än att låta invånarna styra över sin egen konsumtion.

Dels har kommunen, på grund av den kommunala utjämningen, inga incitament att beakta negativa dynamiska effekter – alltså jobb, företag och produktivitetsökningar som inte blir av. Om någon inte får ett jobb för att skatten höjs, uppstår det ändå inte några ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Dels är kommunernas produktion momsbefriad och kommunerna får kompensation för sina momsutgifter. Det innebär att kommunal konsumtion inte är momsbelagd, medan privat konsumtion är det. Hundra kronor lägre skatt räcker bara till åttio kronor privat konsumtion om momsen är 25 procent, medan samma kronor i skatt räcker till hundra kronor kommunal konsumtion eftersom momsen kompenseras. Det gör att kommunal konsumtion blir mer lönsam än privat.³⁴

Dels är jobbskatteavdraget utformat så att det är proportionellt mot kommunalskatten. För varje krona som kommunen höjer skatten ökar invånarnas jobbskatteavdrag med 15 öre, vilket innebär att effekten av höjd skatt dämpas genom en statlig subvention. Jacob Lundberg konstaterar:

Sammanfattningsvis kommer varje krona som förflyttas från medborgarnas till kommunens fickor att subventioneras av staten med 36 öre. Samtidigt kommer försämrade incitament att arbeta att leda till minskade skatteintäkter med 26 öre, av vilket över 95 procent kommer att drabba staten och de andra kommunerna. Totalt innebär detta en kostnad för staten och de andra kommunerna med 62 öre för varje krona av privat konsumtion som skiftas till kommunal konsumtion.³⁵

Det måste löna sig att få folk att arbeta. I dag är det tvärtom. Utformningen av jobbskatteavdraget, momsbefrielsen för kommunerna och det kommunala utjämningssystemet ger sammantaget kommunerna starka drivkrafter att höja sin kommunalskatt, trots att det slår mot sysselsättningen.

³³ Beskrivningen av kommunernas incitament att höja skatten bygger på Lundberg (2017a).

³⁴ Problem kring kommuner och moms utvecklas i Lundberg (2017b).

³⁵ Lundberg (2017a), s. 11.

LÖSNING: SLÄPP KOMMUNERNA FRIA

Sammantaget ser vi bilden av vingklippta kommuner. Trots bilden av starkt självstyre och omnämnande av principen i grundlagen så har kommunerna begränsad makt över sin verksamhet och sin finansiering, och små incitament för att göra ett bra arbete. Detta har djupa historiska rötter, med en socialdemokratisk och statscentrerad offentlig sektor som uppmuntrat bilden av kommunalt självstyre, men inte låtit den spela någon större roll i praktiken.³⁶

Vi ser också ett enormt reformbehov. Kommunerna och landstingen i Sverige kommer att behöva enorma tillskott om välfärdsambitionerna ska kunna bibehållas med den demografiska utveckling som ligger framför oss, om inte effektiviseringar och strukturreformer kan komma på plats. Samtidigt måste arbetsmarknad, skola, bostäder och många andra områden genomgå förbättringar och reformer.

För att det ska kunna lösas behöver makt, resurser och konsekvenser ligga på samma nivå. Att upprätthålla det virrvarr av vem som bestämmer vad, vem som finansierar vad och vem som tar vilka konsekvenser – som bara leder till ett fingerpekande mellan olika politiska nivåer – kommer inte att hålla. När makten, resurserna och incitamenten är så spridda kan man inte veta vem som egentligen ansvarar. Och då blir kvaliteten på demokratin sämre.

FÖRDELAR MED DECENTRALISERING

Det finns många bra skäl att decentralisera beslutsfattande från mer till mindre centrala nivåer. Decentralisering av beslutsfattande handlar naturligtvis inte bara om att flytta makt från centrala politiska organisationer till lokala politiska organisationer, utan också i hög grad om att flytta beslut från politiska makthavare till enskilda människor, företag och organisationer. Men decentralisering från stater till kommuner stärker ändå möjligheten att fatta beslut utifrån lokala förutsättningar och leder på så vis till en mer effektiv förvaltning.

Inte minst är decentralisering värdefullt av det enkla skälet att vi inte vet vilka lösningar som är bäst. Den mest effektiva formen för äldrevård är troligen inte uppfunnen än. De bästa läromedlen inte uttänkta. Den bästa kommunala budgeten är omöjlig att slå fast en gång för alla och för alla kommuner. Nobelpristagaren och den österrikiska ekonomen Friedrich Hayek konstaterade att om man gör den bästa tillgängliga kunskapen obligatorisk, kan det mycket väl vara det bästa sättet att hindra ny kunskap från att växa fram. Befäster man dagens bästa lösningar som krav, kommer ännu bättre lösningar inte ens att få provas.

Bara när ett stort antal olika sätt att göra saker kan provas finns en sådan variation av erfarenhet, kunskap och färdigheter att en kontinuerlig selektion av de mest framgångsrika kan leda till ständig förbättring.³⁷

Ett viktigt perspektiv är värdet av institutionell konkurrens. Om många enheter får försöka lösa problem på olika sätt, kommer de att hitta en mångfald av lösningar. Några kommer att vara bättre, andra kommer att vara sämre. Några kommer att vara mer generaliserbara, andra kommer att vara väldigt lokala. Genom att jämföra de olika lösningarna med varandra kommer man att upptäcka mer om vad som fungerar och vad som inte gör det, än man hade gjort om alla gjorde likadant.

³⁶ Se appendix för en kort historik över det kommunala självstyret.

³⁷ Hayek (1978), s. 149, min översättning. Se även Brinck (2004, s. 14–15) för en möjlig tolkning av hur Hayek hade sett på svenska kommuner.

På samma sätt som Sverige kan lära sig av andra länders arbetsmarknadspolitik, miljöpolitik eller lösningar för skolan, kan också kommuner lära sig av andra kommuners lösningar. En kommun som lyckas särskilt bra med att höja kvaliteten i utbildningen, att motverka utanförskap eller uppmuntra företagande kommer att kunna inspirera andra kommuners politik på samma områden.

Detta kräver förstås en diskussion om vad som borde ligga på vilken nivå. Vilken beslutskompetens, vilket ansvar och vilka konsekvenser ska vara lokala? Hur stort ska det statliga ansvaret och styrningen av den lokala verksamheten vara? Det är avvägningar man inte kan komma undan, och som kräver svar som sträcker sig långt bortom denna rapport. Men för att institutionell konkurrens ska kunna leda till bättre lösningar måste det finnas ett fungerande informationsutbyte, utrymme för olika kommunala initiativ och incitament som leder kommunerna rätt.

Det finns naturligtvis fortfarande många kommuner som prövar sig fram, som gör vad de kan inom de ramar som finns. I alla delar av landet och alla delar av den kommunala verksamheten finns en massa sätt att utforma politik som andra hade kunnat lära sig av. Det finns massor med nytänkande, reforminriktade och framtätsyftande kommuner som löser problem. Maria Eriksson har gått igenom ett antal sådana kommuner, och ger upplyftande exempel från kommuner i hela landet – kommuner som ökar valfriheten, sänker kostnaderna, minskar detaljstyrning och underlättar företagande. Men det är exempel som bygger på enskilda personers engagemang snarare än institutionella drivkrafter till förbättring. Och, frågar Eriksson, ”vad gör de kommuner som inte har en Bengt Germundsson eller en Stig Henriksson?”³⁸

Självstyre är bra för att det ger drivkrafter till bättre lösningar, bättre förankring av de områden som bäst styrs lokalt och en institutionell konkurrens.

MEN JÄMLIKHETEN DÅ?

I debatten hör man ofta ordet likvärdighet användas lite slarvigt, med utgångspunkten att alla kommuner ska ha en likvärdig nivå av olika verksamheter. SKL skriver till exempel i sin rapport om olikheter mellan kommuner och landsting att det finns ”en utbredd förväntan bland medborgarna om att kommuner och landsting ska erbjuda samma välfärd i hela landet och att skillnaderna inte får vara för stora”, och konstaterar att det kravet på likvärdighet innebär inskränkningar i självstyrelsen.³⁹

Per Molander konstaterar att det brukar ses som en självklarhet att kommuner ska erbjuda likvärdig offentlig service oberoende av bostadsort. ”Det kan ses som en generalisering av det gamla kravet på likhet inför lagen, utsträckt till att gälla de nya funktioner som staten tagit på sig.”⁴⁰ Även Statskontoret konstaterar att det finns ”en princip om homogenitet och likvärdighet i levnadsvillkoren över hela Sverige vilket gör att dessa två principer [om självstyre och likvärdighet] kan komma i konflikt med varandra”.⁴¹

Visst är det så att *likhet* mellan kommuner kommer att komma i konflikt med ökat självbestämmande. Men *likhet* och *likvärdighet* är inte samma sak. Det finns många tänkbara prioriteringar av en kommuns resurser. En kan satsa på fler komvuxplatser, en annan på ökad parkunderhållning. En lägger resurser på utökad beredskap inför kraftiga snöfall, en annan vill bygga ett nytt kommunhus. En kommun är borgerligt styrd och vill sänka skatten, en leds av socialdemokrater och vill höja skatten. Varje kommun står inför otaliga prioriteringar och kan landa i otaliga beslut. De behöver inte vara lika, men kan mycket väl vara *likvärdiga*. Den debatt

³⁸ Eriksson (2008), s. 28.

³⁹ Sveriges kommuner och landsting (2014), s. 3, 15.

⁴⁰ Molander (2005), s. 14.

⁴¹ Statskontoret (2016), bilaga 2.

som förs i Sverige utgår ofta från att det är orättvist och felaktigt om en kommun har högre skatt och högre utgifter, medan en annan har lägre skatt och lägre utgifter. Det är en hållning som bland annat LO har gett uttryck för.⁴²

Med en sådan syn finns inte några egentliga skäl att behålla kommunerna mer än som lokala länsstyrelser – statens förlängda arm lokalt, eller förvaltningsmyndigheter med ett geografiskt snarare än sektorsspecifikt uppdrag. Det innebär att man förlorar den mångfald av prioriteringar och lösningar, den institutionella konkurrens och den utveckling som olikheter och decentralisering kan innebära. Och det innebär också att utrymmet för demokratiska prioriteringar som skiljer sig åt tas bort.

Så länge kommunernas beslut inte kraftigt snedvrids av trasiga institutioner, och så länge kommunerna lever upp till sina grundläggande åtaganden, måste en sådan variation vara tillåten. Naturligtvis ska det finnas tydliga åtaganden för kommunerna. Ingen ska kunna låta bli att erbjuda skola till barnen eller omsorg åt de äldre. Alla kommuner måste också ha förutsättningar att göra det, genom ett effektivt utjämningssystem. Men utöver de åtagandena ska kommunerna inte begränsas på grund av likhetsideal. Likvärdighet får inte göras synonymt med likhet.

⁴² Dellings (2017), Ohlsén (2017). LO vill också att staten ska ta ansvar för ökad likhet även om det "kanske måste ske på bekostnad av kommunernas självbestämmande", i Fransson & Wennemo (2004), s. 1.

SLUTSATSER

Decentralisering och institutionell konkurrens är ett utmärkt sätt att hitta smartare och mer effektiva lösningar. Det behövs. Valfärdens finansiering, skolans kvalitet, bostadsmarknaden och arbetsmarknaden fungerar inte alls tillräckligt bra. Kommunerna är nyckelaktörer för att klara av välfärden, skolan, bostäderna och arbetsmarknaden. Men de har inte möjlighet att klara av det i praktiken. Makten, finansieringen och incitamenten är alla trasiga.

Kommunerna har nästan hundra olika riktade bidrag att förhålla sig till – bara på skolområdet. De kan inte planera bostäder på sin mark för att statliga regleringar begränsar byggandet långt mer än vad som vore rimligt. Om de sänker skatten och får fler i jobb kommer de knappt att få ta del av produktivitetsvinsten, och varje krona i höjd skatt subventioneras kraftigt av staten.

Det här gör att kommunerna i praktiken inte har mycket till självstyre. Deras makt över sin verksamhet är reglerad in i minsta detalj. Finansieringen kommer från staten och utformas för att nå regeringens önskemål snarare än för att ge kommunerna goda förutsättningar. Kopplingen mellan agerande och konsekvenser är också bristande, på grund av utjämningsystemets och skattesystemets utformning.

Här presenteras några förslag för att stärka kommunernas makt, resurser och incitament för att genomföra bra reformer och rusta Sverige för de utmaningar vi står inför.

REFORMFÖRSLAG

- Sluta sträva efter att alla kommuner ska vara likadana. Kräv höga miniminivåer, sätt upp förutsättningar för kommuner att göra ett bra jobb och ramar för deras verksamhet, men tillåt och acceptera sedan att olika kommuner kommer att vara olika bra i fråga om företagsklimat, äldreomsorg och skola.
- Styr kommunerna mindre. Färre myndigheter borde styra över kommunernas verksamhet och utrymmet för olika lösningar bli större. Det gäller både för de välfärdstjänster som kommunerna ansvarar för, men också t.ex. naturreservat – som kommunerna i dag inte får ändra i – och byggbar mark som staten håller från kommunerna.
- Minska de riktade statsbidragen. Om kommunerna ska ha makten över ett område ska staten inte styra bakvägen genom riktade statsbidrag för att genomföra regeringens vilja. Är kommunalskatten för hög eller skolorna för dåliga borde det vara en ny kommunstyrelse som behövs, inte en ny regering.
- Låt kommunerna behålla intäktsökningar. Om kommunerna får fler människor i jobb eller ökar produktiviteten i ekonomin kommer 95 procent av resurserna att tillfalla andra kommuner. Det gör att kommunerna inte tjänar på att bedriva bra politik. Det måste löna sig att få folk att arbeta.
- Förstärk kopplingen mellan kommunens utgifter och medborgarnas privatekonomi. I dag har vi regler som ger kommunerna starka drivkrafter att höja sin kommunalskatt, genom utformningen av jobbskatteavdraget, momsbefrielse och det kommunala utjämningsystemet. Det här måste ändras. Kommuner ska kunna höja och sänka sin skatt – men borde själva ta konsekvenserna av det.

Ett stärkt kommunalt självstyre är inte ett Alexanderhugg för att klara den offentliga sektorns utmaningar. Men det skulle skapa bättre förutsättningar för effektivisering, utveckling och god förvaltning.

REFERENSER

- Ahlgren, Jesper (2016). *700 000 bostäder men ingen mark*, Timbro.
- Andersson, Ulrika; Ohlsson, Jonas; Oscarsson, Henrik; Oskarson, Maria, red. (2017). *Larmar och gör sig till : SOM-undersökningen 2016*, SOM-institutet.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport : Tudelningarna på arbetsmarknaden*, AER.
- Arena Idé & Timbro (2010). *Vi har råd med framtiden – men då krävs en långsiktig och sammanhållen politik för välfärdens finansiering*.
- Arnek, Magnus (2014). *Med nya mått mätt : en ESO-rapport om indikationer på produktivtetsutveckling i offentlig sektor*, ESO 2014:7.
- Avorin, Dennis (2017). *Undanträngningsarbeten : en rapport om Sveriges anställningssubventioner*, Timbro.
- Boumediene, Jimmy & Grahn, Göran (2015). *Produktivtetsutveckling, investeringar och välbstånd*, Svenskt Näringsliv.
- Brinck, Cecilia (2004). *Vägen från trälldom : Hayekianska råd till liberaler i alla partier*, Timbro.
- Bustos, Emil & Örjes, Elis (2017). *En reformerad hyresmarknad för ökad jämlikhet*, Timbro.
- Bäck, Henry, Larsson, Torbjörn & Erlingsson, Gissur Ó (2011). *Den svenska politiken : struktur, processer och resultat*, Liber.
- Delling, Hannes (2017). "LO-basens krav på S: 'Inför kommunalt skattestopp'." *Svenska Dagbladet*, 3 april 2017.
- Eriksson, Maria (2008). *Förändring från norr till söder : tio kommunala reformexempel*, Timbro.
- Erlingsson, Gissur Ó (2017). "Svenskens sviktande kärlek till kommunnivån", i Andersson m fl (2017).
- Erlingsson, Gissur Ó & Ödalen, Jörgen (2008). "Kommunalt självstyre, demokrati och individuell autonomi." *Tidskrift för politisk filosofi*, 2008:2.
- Fransson, Anna & Wennemo, Irene (2004). *Var finns efterfrågan på kommunalt självstyre?*, LO.
- Granstrand, Cecilia (2017a). "Mer pengar löser inte problemen i skolan." *Dagens Samhälle*, 17 augusti 2017.
- Granstrand, Cecilia (2017b). "Mer pengar ger inte bättre skolresultat." *Dagens Samhälle*, 12 oktober 2017.
- Hayek, Friedrich A (1945). "The use of knowledge in society." *The American Economic Review*, 35:4.
- Hayek, Friedrich A (1978). *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*, Routledge & Kegan Paul.
- Karlsson, Nils; Berggren, Niclas; Bergh, Andreas; Erlingsson, Gissur Ó. & Lindberg, Henrik (2007). *Sverige i den institutionella konkurrensen*, underlagsrapport 4 till Globaliseringsrådet.
- Karreskog, Gustav & Faust, Estrid (2017). *Vägen till marknadshyror*, Timbro.
- Karreskog, Gustav & Kupersmidt, Isak (2016). *Kommunalråd utan ansvar : hur statens utjämningsystem befriar kommunerna från 95 procent av jobbet*, Timbro.
- Kupersmidt, Isak (2017). *Stefan Löfvens viktigaste löftesbrott*, Timbro.
- Lagnerö, Malin (2017). *Produktivtetspotential för kommunal sektor*, Svenskt Näringsliv.
- Lidström, Anders, red. (2009). *Kan norra Sverige regionaliseras? : beslutsprocesser och medborgarperspektiv*, Umeå universitet.
- Lidström, Anders & Bostedt, Göran (2009). "Kommunerna och medborgarna", i Lidström red. (2009).
- Lundberg, Jacob (2017a), *Kommunernas incitament för skattehöjningar*, Timbro.

Lundberg, Jacob (2017b). *Kommunernas momsundantag*, Timbro.

Lundin, Olle (2015). *Maktutövning under lagarna? : en ESO-rapport om trotsiga kommuner*, ESO 2015:2.

Mattsson, Ingvar & Petersson, Olof, red. (2011). *Svensk författningspolitik*, SNS.

Molander, Per (2005). "Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet – ett spänningsfyllt förhållande", i Molander & Stigmark, red. (2005).

Molander, Per & Stigmark, Kerstin, red. (2005). *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet : målkonflikter i den offentliga sektorn*, Riksbankens jubileumsfond.

Morin, Anders (2015). *Bättre resursanvändning i välfärdstjänsterna : vilken betydelse får det för välfärdens framtida finansiering?*, Svenskt Näringsliv.

OECD (2015). *Improving schools in Sweden : an OECD perspective*, OECD.

Ohlsén, Olle (2017). "Löfven om kommunalskatten: 'Kan inte ta ställning'." *Svenska Dagbladet*, 4 april 2017.

Proposition 1973:90. *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning*.

Proposition 1998/99:122. *Kommunala bostadsföretag*.

Proposition 2000/01:26. *Bostadsförsörjningsfrågor m m.*

Proposition 2000/01:36. *Sjukhus med vinstsyfte*.

Proposition 2001/02:58. *Allmännyttiga bostadsföretag*.

Proposition 2004/05:145. *Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus*.

Proposition 2006/07:52. *Driftsformer för sjukhus*.

Proposition 2006/07:61. *Vissa bostadspolitiska åtgärder*.

Proposition 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.

Proposition 2016/17:171. *En ny kommunallag*.

Ransgård, Jonas; Persson, Inga-Lill; Jonäng, Kristina; Normark, Marianne; Klomp, Anna-Karin; Lofvars, Ann-Catrin & Fleetwood, Lind (2014). "Skillnad mellan kommuner kan vara bra för välfärden." *Dagens Nyheter*, 16 april.

Riksrevisionen (2017). *Riktade statsbidrag till skolan : nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30.

Socialdemokraterna (2017). "Vallöfte: 20 miljarder mer till välfärden", *socialdemokraterna.se*, 5 juli.

SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*, Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*, Grundlagsutredningen.

SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*, Grundlagsutredningen.

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Ansvarskommittén.

SOU 2007:11. *Staten och kommunerna : uppgifter, struktur och relation*, Ansvarskommittén.

SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*, Utredningen om en kommunallag för framtiden.

Statskontoret (2014). *Det kommunala utjämningsystemet : en beskrivning av systemet från 2014*, rapport 2014:2.

Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*, rapport 2016:24.

Strandberg, Urban (2005), "Nationell politik och kommunal självstyrelse – ett historiskt perspektiv", i Molander & Stigmark (2005).

Strandberg, Urban (2011). "Kommunal självstyrelse", i Mattsson & Petersson, red. (2011).

Svenskt Näringsliv (2016). *Ett utmanat Sverige : startrapport*. Svenskt Näringsliv.

Sveriges Kommuner och Landsting (2006). *Statens styrning av kommuner, landsting och regioner*, SKL.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014). *Hur olika får det bli?*, SKL.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Om kommunernas och landstingens ekonomi : ekonomirapporten maj 2017*, SKL.
- Vänsterpartiet (2010). *Vänsterpartiets valplattform för riksdagsvalet 2014*.
- Wagenius, Hanna (2011). *Från Funäsfjällen till Falkenberg : borgerliga strömningar bortom de stora städernas medelklassväljare*. Timbro.
- Wallin, Gunnar; Andersson, Hans G. & Andrén, Nils, red. (1966). *Kommunerna i förvandling*. Almqvist & Wiksell.
- Wergenius, Torsten (1966). "Förvaltningsstrukturer och maktfördelning", i Wallin, Andersson & Andrén, red. (1966).

APPENDIX: EN KORT HISTORIK ÖVER DET KOMMUNALA SJÄLVSTYRET I SVERIGE

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

Redan i första paragrafen i regeringsformen slås det fast att Sveriges offentliga makt bygger på decentralisering och att demokratin förverkligas genom kommunalt självstyre. Självstyret är oerhört starkt förankrat i den svenska politiken. Men även om det kommunala självstyret står inskrivet i grundlagen är det i praktiken inte så starkt.

Det är vanligt att man beskriver det svenska politiska systemet som en stark statsmakt med ett betydande lokalt självstyre. Men det har alltid varit centralmakten som har varit utgångspunkten för makten i Sverige. Statens ställning har understrukits i århundraden – från expansionslystna kungar till konservativ nationalism och socialdemokratiskt välfärdsbygge.

Vi har icke desto mindre en lång tradition av lokalt självstyre. I Sverige delegeras inte makten nedifrån och upp – som i idealtypen av ett federalt system – utan tvärtom, från staten och nedåt till regioner, landsting och kommuner. Sverige är en enhetsstat sedan Gustav Vasa. Staten har varit källan till politisk makt. Enhetsstatens ramar har inneburit att de lokala enheterna sällan beslutat vad de får besluta om. Det lokala självstyret har varierat mycket i hur långtgående det har varit. Inom enhetsstaten har sedan byar, socknar, häradar, landskap, köpingar, städer, landsting, kommuner och regioner beslutat om sina egna angelägenheter i varierande utsträckning. Både kyrkliga och världsliga frågor, som fattigvård och skola, har hanterats lokalt i betydande grad.

Statsvetaren Urban Strandberg vid Göteborgs universitet beskriver tre ideologiska grunder för synen på det lokala självstyret. Grovt sammanfattande kan de beskrivas som den *frihetliga*, den *konservativa* och den *statscentrerade*. Den frihetliga ser kommuner och andra mindre, självstyrande enheter inom staten som ett sätt att lägga beslutande makt nära den enskilde. Synen utgår ofta från idén om något slags samhällskontrakt, där de lokala enheterna upplevs som en del i samhällsbygget. Under 1800-talet och det tidiga 1900-talet drevs den här synen både av socialister och av liberaler som tog strid mot absoluta statsmakter och för mindre, självstyrande enheter inom staten.

Den konservativa ser samhällen som organiskt framväxta och grundade i en social gemenskap. De har historiskt ställt självstyret i kontrast mot den centrala statsmaktens moderniseringsambitioner. Slutligen har vi det statscentrerade synsättet, där kommuner och lokal politisk organisation bara ses som ändamålsenliga delar i den statliga organisationen av den offentliga makten. Att göra kommunerna till enheter inom den demokratiska staten blir ett frihets- och moderniseringsprojekt.

Alla de tre ideologiska perspektiven har förekommit och lämnat avtryck i Sveriges historiska utveckling, men det som tydligast präglat utvecklingen är det statscentrerade. Strandberg beskriver konflikten:

Ställt på sin partipolitiska och fördelningspolitiska spets handlar det om avvägningen mellan värdena centraliserad likvärdighet och decentraliserad olikhet. [...] Avvägningen är ingalunda ny. Snarast har den varit en naturlig del av det svenska politiska livet alltsedan det tidiga 1800-talet.

Strandberg beskriver fem faser i utvecklingen av det kommunala självstyret: den liberala (1840–1870), den industriella (1870–1900), den demokratiska (1900–1920), den socialstatliga och korporativistiska (1920–1950) och den välfärdsstatliga (1950–1990). Det dröjde till långt in på 1800-talet innan det kyrkliga och det världsliga styret över landskommuner skildes åt, när det 1843 stiftades lag som innebar att kyrkorådet delades upp i två organ – ett kyrkoråd för kyrkliga angelägenheter och en sockennämnd för världsliga. Till skillnad från landskommunerna har städerna i många hundra år haft en fast organisation för styrelse och förvaltning. Redan i Björköarätten från slutet av 1200-talet och i Magnus Erikssons stadslag från mitten av 1300-talet står det om fogdar, borgmästare och rådmän.

Första gången de självstyrande enheternas status definieras tydligt och enhetligt är med 1862 års kommunalförordningar, då också den kyrkliga makten skiljs från den världsliga. Där ersätts sockennämnden av kommunalnämnden. De nya förordningarna slår också fast att staten är den suveräna källan till all offentlig makt och att de självstyrande enheterna inte baseras på någon statsliknande kompetens. De verkar under staten och får sitt mandat från staten. Det är också i 1862 års förordningar som begreppen kommun och kommunalt självstyre etableras. Något ironiskt, kan tyckas, eftersom det också är då det slås fast att kommunerna bara är en del av statens förvaltning. En effekt av ordet är att det har stärkt bilden av ett långvarigt och hävdvunnet självstyre – även om den egentligen inte varit så stark eller så hävdvunnen som man lätt tror.

Kommunerna fick en allt viktigare roll i att genomföra nya offentliga åtaganden under både 1800- och 1900-talet. Mycket av den praktiska organiseringen av välfärdsstatens utbyggnad hamnade på kommunal nivå, vilket också ledde till att man genomförde stora kommunsammanslagningar för att få enheter som kunde klara av de stora åtaganden som de ålades.

Trots en rejält kringskuren makt hade de makten över sitt eget territorium, det vill säga att kommunerna själva kunde bestämma över sina gränser. Med inspiration från Preussen bedömde dock en parlamentarisk kommitté att »varken kommunen eller församlingen hade någon laglig rätt till sina territorier» och att alla samhällsförändringar kunde genomdrivas oberoende av kommunernas vilja. År 1919 genomförs en kommunindelningsreform som flyttar makten över kommungränserna till riksdagen. Det är en syn på kommunerna som präglat svensk konstitutionell politik alltsedan dess.

Ett bra exempel är de stora kommunsammanslagningarna som genomfördes i storkommunreformen (1952) och kommunblocksreformen (1962–1974). Under de här tjugotvå åren genomfördes en enorm omvandling av Sveriges kommuner. Förslaget till kommunblocksreformen möttes med ett kompakt motstånd från kommunpolitikerna, och gick inledningsvis trögt. Så från 1969 genomfördes sammanslagningarna tvångsvis – med stöd av 1919 års lag – och Sverige genomgick en anmärkningsvärd förändring: från över 2 500 till strax under 300 kommuner.

Utifrån den socialdemokratiska synen på relationen mellan stat och kommuner är reformen helt rimlig. Kommunerna är viktiga för att utföra samhällets och statens politik, och måste

därför organiseras av staten på ett effektivt sätt – som vilken annan förvaltningsmyndighet som helst. Men det var en kontroversiell fråga, och den samlade borgerligheten – Centerpartiet, Folkpartiet och Moderaterna – lade en gemensam reservation i konstitutionsutskottet, där de beskrev en annan syn på kommunerna som politiska enheter. Snarare än som statliga förvaltningsorgan såg de på kommunerna som aktörer och sammanslutningar med egen identitet.

Den socialdemokratiska synen var dock förhärskande. Parallellt med kommunblocksreformen genomfördes stora förändringar av kommunernas makt och mandat. De fick ansvar för större delar av det offentliga åtagandet, och kraftigt ökade ekonomiska muskler. Men staten bestämde samtidigt mer om hur kommunerna skulle organiseras. De inordnades i en nationellt enhetlig struktur, med samma nämnder i varje kommun. Kommunerna fick på ett sätt en viktigare roll, men inte för att välja riktning eller fatta beslut, utan för att verkställa politiska beslut från andra nivåer.

Samtidigt som kommunblocksreformen infördes också Sveriges nya regeringsform, som ersätter den tidigare från 1809. Urban Strandberg konstaterar:

1974 års regeringsform angav förvisso kommunal självstyrelse som en konstitutionell grundsten, men det var ett principstadgande. Den pekade inte ut enligt vilka principer, i vilken form eller i vilken utsträckning som kommunala styrelser kunde utöva makt.

Det finns ingen bindande definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. Det framgår av grundlagen att det är genom riksdagen som kommunernas mandat ska fastslås. Det starkt grundlagsfästa skyddet för självstyre blir något av en konstitutionell chimär. Synen på det kommunala självstyret och vad det betyder har också varierat. Det lyfts i förarbetena till regeringsformen:

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Detta synsätt präglade också grundlagsreformen 2010. En expertgrupp tillsattes för att titta på gränsdragningar, och utveckla förslagen som lagts fram av den tidigare Självstyrelsekommissionen.

Med den synen på enhetsstatens självklara företrädare och kommunernas roll som utförare av ett mandat de får från riksdagen blir det något självbetsägande att prata om *självstyre* – i konstitutionell mening finns ju inte något *själv* att tala om. Kommunerna bildas av staten, får sin makt från staten och styrs bara i den mån de tillåts av staten. Å andra sidan finns en tudelning som bland annat Lagrådet har lyft fram, när de i ett yttrande konstaterat: »Även om det är riksdagen som bestämmer är likväl föreställningen om kommunal självstyrelse en levande realitet i svenskt samhällsliv.» Det vill säga, själva Lagrådet påpekar att grundlagen strider mot en informell uppfattning om det kommunala självstyret som också har betydelse.

I mer modern tid har det kommunala självstyret fortsatt att vara en kontroversiell fråga. Under andra halvan av 1990-talet införde den socialdemokratiska regeringen begränsningar

av kommuners rätt att sälja kommunalt ägda bostäder, för att motverka privat ägande. Först genom att begränsa statsbidragen till kommuner som avyttrade kommunala hyresrätter, sedan genom att kräva tillstånd från länsstyrelsen innan en kommun sålde delar av sitt bostadsbestånd. Andra begränsningar föreslogs när regeringen ville inskränka möjligheten att sälja landstingsägda sjukhus. De senaste åren har den typen av begränsningar varit mindre framträdande, och det är ganska accepterat att kommuner äger sin egendom. Men som den här rapporten visar är det kommunala självstyret knappast en avklarad kontrovers i svensk politik – konflikten mellan centralisering och självstyre fortsätter att prägla Sverige.