

Utförsbacken

– *Oskarshamns ekonomi under 2000-talet*

Nima Sanandaji

April 2010

© Författaren och Timbro 2010

ISBN 978-91-7566-756-0

www.timbro.se

info@timbro.se

SAMMANFATTNING

Oskarshamn är den kommun i Sverige som gick med störst underskott, per invånare, när finanskrisen slog till 2008. Hur blev det så, och vad hade kunnat göras annorlunda? Denna rapport undersöker varför kommunen klarade sig så dåligt, och visar hur det dåliga resultatet relaterar till den långsiktiga politik som förts i kommunen.

I början av 1990-talet sålde Oskarshamns kommun ett kraftverk och fick betalt i form av Sydkaftsaktier. I takt med att aktierna såldes av fram tills 2001 kunde kommunen bygga upp ett finansiellt kapital på 1,8 miljarder kronor.

Oskarshamn har sedan dess budgeterat för högre utgifter än intäkterna från skatter och statsbidrag tillåter. Men inte ens de ursprungliga underskottsbudgeterna har kunnat hållas. Under 2007 uppgick kommunens nettokostnader till hela 112 procent av intäkterna från skatter och statsbidrag, den högsta procentsatsen i landet.

Trots att kommunens eget sparade kapital genererade hela 445 miljoner kronor i extraintäkter mellan 2000 och 2007, och trots att skatten höjdes med mer än en krona per intjänad hundralapp, har tillgångarna minskat också under tillväxtåren. Totalt har Oskarshamn spenderat 656 miljoner kronor mer än skatteintäkter och statsbidrag genererat under denna period.

Med finanskrisen föll värdet av kommunens investeringar ytterligare under senare delen av 2008. Resultatet av den expansiva budgetpolitiken och finanskrisen har åsamkat Oskarshamns kommun en förlust på 700 miljoner kronor i det finansiella sparandet mellan 2001 och början av 2009.

Ändå motsvaras inte den massiva utgiftsexpansionen av högre välfärd för medborgarna. Under perioden 1999–2007 ökade utgifterna per invånare procentuellt sett mer i Oskarshamn än i någon annan av Kalmar läns kommuner. Ökningen av välfärdsutgifterna i Oskarshamn – till förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och äldreomsorgen – var samtidigt minst i länet.

Efter finanskrisen har kommunledningen tvingats ompröva den egna organisationen och minska på de massiva utgifterna. Politikerna har själva konstaterat att kostnaderna för många verksamheter är högre än i andra jämförbara kommuner. Kommunledningen har också noterat att personalkostnaderna inte är under kontroll.

Arbetet med att balansera ekonomin i Oskarshamn kommer att bli en långvarig och komplicerad process. Målsättningen är nu att spendera mindre än det som skatteintäkter och statsbidrag genererar, liksom landets övriga kommuner. Enligt kommunens egna prognoser i budgetrapporten för 2010–2012 kommer denna målsättning inte att nås 2010.

Utvecklingen i Oskarshamn visar att det är viktigt att hushålla med skattemedel under svåra år såväl som under goda. En oansvarig utgiftspolitik, inte minst i form av ökad intern byråkrati och satsningar utanför välfärdens kärnområden, är på sikt ohållbar även för en liten kommun med nära två miljarder i eget kapital.

När en kommun väl har börjat spendera skattemedel på ett oansvarigt sätt är mönstret svårt att bryta, i och med att de nya utgifterna bygger byråkratiska och politiska strukturer som sedan kräver ytterligare underhåll. Det är en viktig läxa som andra kommunledningar kan dra av utvecklingen i Oskarshamn.

Rapporten har författats av Nima Sanandaji som är VD för tankesmedjan Captus och associerad utredare vid Skattebetalarnas Förening.

INNEHÅLL

Inledning	7
Hundratals miljoner i förlorade investeringar	8
Enormt gap mellan intäkter och utgifter.....	8
Utgifterna inte under kontroll	9
Högre kostnader, inte nödvändigtvis bättre välfärd.....	10
Socialförvaltningens besparingsarbete.....	11
Slutsatser	13
Noter	14
Referenser	15

INLEDNING

På grund av finanskrisen 2008 fick många svenska kommuner svårt att balansera ekonomin utan att tvingas till nedskärningar eller att gå med underskott. En anledning till detta var att alltför många kommuner under den gångna högkonjunkturen hade låtit utgifterna skena.

Mellan 1998 och 2008 ökade utgifterna i en genomsnittlig svensk kommun, justerat för inflation och antal invånare, med en dryg tredjedel, 35 procent. De kommuner som ökade utgifterna mest är i hög utsträckning samma kommuner som sedan stötte på störst svårigheter i samband med att ekonomin vände nedåt 2008. Samtidigt syns ingen tydlig skillnad mellan de mest slösaktiga och de mest sparsamma kommunerna i fråga om utgifter knutna till välfärdens kärna.¹

Oskarshamn utmärker sig som den kommun som gick med störst underskott under 2008, motsvarande närmare 14 000 kronor per invånare.² Det är intressant att undersöka utvecklingen av kommunens ekonomi under senare år eftersom den är en tydlig illustration av behovet att hushålla med skattemedel i goda tider för att klara välfärden också när tiderna är sämre.

HUNDRATALS MILJONER I FÖRLORADE INVESTERINGAR

Under början av 1990-talet sålde Oskarshamn ett kraftverk i Finsjö och fick betalt i form av Sydkraftsaktier. Dessa aktier såldes sedan mellan 1997 och 2001, vilket lade grunden till ett finansiellt kapital på 1,8 miljarder kronor för kommunen.³

I slutet av 2004 bestämde kommunfullmäktige att kommunen skulle inflationssäkra sitt kapital, ett finansiellt mål som skulle gälla från och med 2007. Med det menas att kapitalet skulle placeras så att värdet skulle stiga minst lika snabbt som inflationen.⁴

Det målet nåddes inte 2007, och inte heller 2008, då finanskrisen slog till och värdet på kommunens investerade kapital sjönk kraftigt. Under 2008 tvingades kommunen skriva ner värdet på de finansiella tillgångarna med över 300 miljoner kronor.⁵

Enligt budgetrapporten för 2010–2012 förväntas förmögenheten fortsätta sjunka fram till 2010. I rapporten, som gavs ut i mars 2009, beräknas den ackumulerade skillnaden mellan det uppsatta målet och det faktiska utfallet uppgå till 634 miljoner kronor mellan 2007 och 2010.⁶

ENORMT GAP MELLAN INTÄKTER OCH UTGIFTER

Många svenska kommuner ökade utgifterna kraftigt under de goda åren före finanskrisen, då skatteintäkterna steg i takt med den ekonomiska utvecklingen. Oskarshamns kommun har inte nöjt sig med att öka utgifterna i takt med ökade skatteintäkter, utan låtit dem skena iväg långt utöver vad intäkterna har tillåtit.

Under perioden 2000–2007, då ekonomin överlag utvecklades positivt, tilläts de kommunala verksamheterna kosta 656 miljoner kronor mer än vad kommunens skatteintäkter och statsbidrag inbringade. Strategin har varit att försöka balansera detta enorma gap med avkastning på kommunens kapital.

Oskarshamns finansiella kapital växte snabbt under samma period. De intäkter som kapitalet genererade uppgick till hela 445 miljoner kronor. Eftersom kommunens utgifter hade varit så pass expansiva räckte dock inte ens dessa extraintäkter för att

balansera ekonomin. Kommunens kapital gick därför back med 211 miljoner kronor under perioden.⁷

Mellan 1998 och 2008 ökade utgifterna i Oskarshamn per kommuninvånare med 44 procent, justerat för inflation.⁸ Trots att kommunalskatten samtidigt ökade från 20,7 till 21,9 procent fortsatte kommunens ekonomi att gå kräftgång.⁹ Värdeminskningen i kommunens penningplaceringar och dess alltför stora utgifter har lett till att Oskarshamn gjort en förlust på 700 miljoner kronor i sitt finansiella sparande mellan 2001 och början av 2009.¹⁰

Att Oskarshamns kommun gjorde en förlust när finanskrisen slog till är begripligt, och på intet sätt unikt. Motsvarande utveckling kan ses hos många stora aktörer. Men när vi granskar kommunens ekonomi i detalj visar det sig att den långsiktiga kapitalförlusten bottnar i en djupt oansvarig politik.

Resultatet av denna politik blev att Oskarshamn gick back även under de år då kapitalet genererade intäkter på närmare en halv miljard kronor.

UTGIFTERNA INTE UNDER KONTROLL

Den massiva utgiftsexpansionen i Oskarshamn syns tydligt i kommunens budget. Stora summor läggs på det som klart ligger utanför ramarna för kärnverksamheterna.

2007 spenderades sammanlagt 60 miljoner skattekröner på Kronoparken, Rastplats Fårbo, det kommunala ridhuset samt kommunens fritidsverksamheter, exempelvis Gunnarsö stugby. Därutöver satsades ytterligare miljoner på utgifter som sporthallar och läktartak.

Dessutom driver kommunen Nova högskolecentrum till en årlig kostnad på runt fyra miljoner kronor. Sådana utgifter är klart kännbara i en kommun med cirka 26 000 invånare.¹¹

2008 lade Oskarshamn netto 2 697 kronor per invånare på kultur och fritid, vilket är en tredjedel mer än de 2 042 kronor som utgör snittet för kommunerna i Kalmar län.¹²

Nästan alla andra kommuner i Sverige måste hålla nettokostnaderna lägre än skatteintäkterna och statsbidragen. Oskarshamns ledning har dock ansett att kommunens stora egna kapital har tillåtit dem att höja nettokostnaderna till 5 procent över skatteintäkterna och statsbidragen.

Även dessa odisciplinerade budgetar har dock spruckit, såväl under högkonjunktens 2007 som under finanskrisens 2008. 2007 uppgick nettokostnaderna till hela 112 procent av intäkterna från skatter och statsbidrag, vilket är den högsta summan i landet.¹³

HÖGRE KOSTNADER, INTE NÖDVÄNDIGTVIS BÄTTRE VÄLFÄRD

De totala kostnaderna för många verksamheter i Oskarshamn är enligt en granskning från Skattebetalarnas Förening betydligt högre än i andra kommuner i Kalmar län.

Om kostnaderna för skolan och omsorgen sänktes så att de hamnade i nivå med genomsnittet för jämförbara kommuner, samtidigt som kostnaderna för kultur- och fritidsverksamhet sänktes till den jämförbara kommun som har lägst kostnader på respektive område, skulle Oskarshamn enligt granskningen kunna spara 122 miljoner kronor varje år.

Om denna besparingspotential uppnåddes skulle det vara möjligt att sänka kommunal-skatten med 3,4 kronor. Motsvarande siffra för länets övriga kommuner är i genomsnitt 1,3 kronor.

Det bör också påpekas att Oskarshamn är den kommun i Kalmar län som ökat utgifterna mest per invånare mellan 1999 och 2007, men också den kommun som ökat välfärdsutgifterna minst under samma period.¹⁴

Utgifterna per elev i grundskolan ökade exempelvis med 31 procent i Oskarshamn under perioden, jämfört med länssnittet på 38 procent. För förskolebarn ökade utgifterna i Oskarshamn med bara 6 procent, vilket är avsevärt under länssnittet på 28 procent.¹⁵

Oskarshamns kommunledning konstaterar att kostnaderna i kommunen för många verksamheter är högre än i andra jämförbara kommuner. Man tycks även vara medvetna om att personalkostnaderna i kommunen inte är under kontroll.

Antalet årsarbetare ökade exempelvis med 96 personer under krisåret 2008, varav 50 personer inom socialförvaltningen. Den totala frånvaron uppgick samma år till hela 32 procent av ordinarie arbetstid i kommunen. Samtidigt ökade övertidsuttaget. Budgetgruppen i Oskarshamn har varit starkt kritisk mot de höga utgifterna inom kommunens socialförvaltning.¹⁶

SOCIALFÖRVALTNINGENS BESPARINGSSARBETE

Det besparingsarbete som socialförvaltningen i Oskarshamn inledde under 2008 illustrerar tydligt hur den kommunala organisationen har vant sig vid frikostig användning av skattemedel.

Under ett möte fattades exempelvis beslut om omedelbara stopp för nya resurser till individ- och familjeomsorg samt till äldre- och handikappsomsorg. Under samma möte beslöt man även att inrätta ett stipendium på 10 000 kronor för frivilliga insatser inom socialt arbete, som ska delas ut vid en speciell dag med inriktning på socialt arbete.

Att beslut om nya utgiftssatsningar fattas samtidigt som socialförvaltningen möter ett stort tryck på minskade utgifter är anmärkningsvärt, och bilden förvärras när man upptäcker att någon total kostnad för arrangemanget kring insatser inom socialt arbete (inklusive kostnader för speciell dag med inriktning på detta) inte ens angavs i beslutet.¹⁷

Socialnämnden noterade, efter att ha tagit del av en analys från Öhrlings PricewaterhouseCoopers, att ett överskott på cirka 15 årsarbetare fanns inom kommunens gruppboenden.

Det stora besparingskravet hindrade inte förvaltningen från att under samma möte besluta om att missbrukare som erbjöds sysselsättning skulle få behålla ekonomisk ersättning för detta, utan att det räknades av från det parallella försörjningsstödet.¹⁸

Socialnämndens omfattande utgifter har ändå möjliggjort besparingar. I ett förslag noterade Socialdemokraterna och Vänsterpartiet i Oskarshamn att begränsning av timvikarier skulle kunna bespara socialnämnden 10 miljoner kronor under 2008.

Reducering av budgeten för chefsorganisationen kunde spara ytterligare en miljon kronor, liksom minskningen av kostnaden för ”kurser, konferenser och motsvarande som inte utgör direkt fortbildning för personal”.

Tillsammans med övriga besparingar bedömdes att kommunen därmed kunde spara 30 miljoner kronor under året, vilket skulle täcka merparten av de 35 miljoner kronor som behövde sparas. Åtgärdsförslagen antogs i sin helhet.¹⁹

Det är intressant att notera att socialnämnden dittills funnit det nödvändigt att finansiera kurser och konferenser som inte var fortbildande för personalen. Vad har motivet för detta varit? Varför har kostnaderna för chefsorganisationen och timvikarier inte hållits under kontroll förrän finanskrisen slog till och nämnden tvingades göra besparingar?

SLUTSATSER

En förklaring till att Oskarshamns kommun gick kraftigt back under 2008 är att det investerade kapitalet föll i värde. En granskning av den långsiktiga utvecklingen i kommunen visar dock att de omfattande tillgångarna uppmuntrade till en rent ut sagt slösaktig politik, där inte ens en extrainkomst på närmare en halv miljard kronor från kapitalet kunde balansera de frikostiga utgifterna under förra högkonjunkturen.

Oskarshamns kommun har procentuellt ökat de totala utgifterna mer än de andra kommunerna i Kalmar län, men samtidigt ökat utgifterna till välfärdens kärna minst. I stället tycks den kommunala politiken vara alltmer inriktad på utgifter utanför ramen för välfärdens kärna, och på ökande kostnader för intern byråkrati.

I dag möter Oskarshamns kommun stora utmaningar som kräver en sparsam och ansvarsfull politik. Inte minst gäller det socialnämnden, som även av kommunledningen utpekats som slösaktig med skattemedel.

Svårigheterna med att övergå från en slösaktig till en ansvarsfull politik visar på vikten av att hushålla med skattemedel även under goda år, också i kommuner med stort eget kapital. Annars finns det stor risk för att den kommunala verksamheten tappar fokus på största möjliga välfärd för varje skattekrona.

NOTER

1. Sanandaji 2009.
2. Ibid.
3. *Östran* 2009.
4. Oskarshamns kommun 2004.
5. *Dagens Industri* 2009.
6. Oskarshamns kommun 2009.
7. Oskarshamns kommun 2007.
8. SCB (2009a).
9. Oskarshamns kommun 2007.
10. *Östran* 2009.
11. Oskarshamns kommun 2007.
12. SCB 2009b; Oskarshamns kommun 2009.
13. Oskarshamns kommun, 2007.
14. Välfärdsökning definieras som den genomsnittliga procentuella ökningen av utgifter i förskola per förskolebarn, i grundskola per elev, i gymnasieskola per elev och i äldreomsorg per kommuninvånare över 65 år. För de kommuner som har gymnasieskola beräknas välfärdsökningen som genomsnittlig förändringstakt i de fyra områdena.
15. Sanandaji & Dahl 2009.
16. Oskarshamns kommun 2009.
17. Oskarshamns kommun 2008a.
18. Oskarshamns kommun 2008b.
19. Oskarshamns kommun 2008c.

REFERENSER

Dagens Industri (2009), "Oskarshamn störst underskott". 4 mars.

Oskarshamns kommun (2004), "Årsbudget 2005 : verksamhetsplan 2006–2007". Oskarshamn, <www.oskarshamn.se/upload/KLK/EA/Budget%202005-2007.pdf>.

Oskarshamns kommun (2007), "Årsbudget 2008 : verksamhetsplan 2009–2010". Oskarshamn, <www.oskarshamn.se/upload/KLK/EA/Årsbudget%202008%20hemsida%20och%20mimer.pdf>.

Oskarshamns kommun (2008a), "Sammanträdesprotokoll". Oskarshamn: Socialnämnden i Oskarshamns kommun, 12 mars, <www.oskarshamn.se/upload/SF/Sn%20080312.pdf.pdf>.

Oskarshamns kommun (2008b), "Sammanträdesprotokoll". Oskarshamn: Socialnämnden i Oskarshamns kommun, 25 juni, <www.oskarshamn.se/upload/SF/SN%20080625.pdf>.

Oskarshamns kommun (2008c), "Sammanträdesprotokoll". Oskarshamn: Socialnämnden i Oskarshamns kommun, 19 maj, <www.oskarshamn.se/upload/SF/SN%20080519.pdf.pdf>.

Oskarshamns kommun (2009), "Budgetrapport 2010–2012". Oskarshamn, <www.oskarshamn.se/upload/KLK/EA/Budgetrapport%202010-2012.pdf>.

Sanandaji, Nima (2009), "Kommuner och underskott". Stockholm: Svenskt Näringsliv. <www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/kommuner-och-underskott_83314.html>.

Sanandaji, Nima & Dahl, Sven (2009), "Välfärd och krishantering i Kalmar län". Stockholm: Skattebetalarna, 17 september, <www.skattebetalarna.se/LinkClick.aspx?fileticket=WGG6rNhwyw%3d&tabid=3848&mid=18839>.

SCB (2009a), "Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting". Stockholm: Statistiska centralbyrån, <www.scb.se/Pages/Product___11894.aspx>.

SCB (2009b), *Vad kostar verksamheten i din kommun? : bokslut 2008*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Östran (2009), "Kommunen är ännu rik". 24 mars.