

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning

KARIN RUDEBECK
LENNART TINGVALL

Kommuner i förändring

Kommunernas bidrag till den totala produktionen i samhället motsvarar nästan halva industrins. De statliga insatserna för att få till stånd bredare analyser av denna sektors roll i samhällsekonomin har startat sent och står ännu inte i någon rimlig proportion till dess tyngd i samhällsekonomin. Teorierna om och forskningen kring den offentliga sektorns ekonomiska särdrag och samspelet mellan privat och offentlig sektor är dåligt utvecklade. Trendbrottet i den kommunala produktionstillväxten under 1980-talet tillsammans med de många olika idéer om decentralisering inom den offentliga sektorn ram som nu förekommer stärker behovet av en bredare belysning av olika utvecklingsdrag inom kommunerna. De frågor som aktualiseras skär tvärs över många vetenskapliga revir och etablerade kunskapsfack. Viktigt är att också se dem i ett brett ekonomiskt perspektiv.

När Långtidsutredningen 1987 för första gången hade en särskild bilaga om den kommunala sektorn är det därför inte svårt att se motiven för detta. Kanske är det mest anmärkningsvärda med denna bilaga det faktum att den inte funnits tidigare.

*KARIN RUDEBECK och
LENNART TINGVALL är
verksamma vid Svenska
kommunförbundets finans- och
samhällsekonomiska enhet.*

Bilagan *Kommuner i förändring. Helhet och särdrag* (Bilaga 25 till LU 87) har utarbetats av Svenska kommunförbundets samhällsekonomiska enhet (Svenska kommunförbundet [1987]). I våra kalkyler har vi utgått från de pris- och löneantaganden som man använt för kalkylerna i huvudbetänkandet, men också i vissa fall gjort känslighetsprövningar av dessa antaganden. I övrigt har vi själva valt inriktningen i bilagan. Självklart är den inte heltäckande. Trots att vi nu befinner oss mittemellan två långtidsutredningar har vi ändå velat granska diskussionen kring den kommunalekonomiska framtiden utifrån några av de frågor som belystes i vår utredning.

Baskalkylen

Som utgångspunkt för en analys av vilka resurskrav som kan komma att ställas på kommunerna i framtiden har vi konstruerat en "baskalkyl". Baskalkylen visar vilka resurskrav som kommer att uppstå i kommunerna om inga förändringar inträffar annat än dem som beror på redan fattade centrala politiska beslut och på förändrad befolkningsstruktur. Baskalkylen bildar startpunkt för en analys av framtida förändringar i kommunerna.

Denna startpunkt har emellertid i andras analyser oftast också bildat slutpunkt. Vår "baskalkyl" för den kommunala sektorns utveckling har tolkats som vårt försök att konstruera en realistisk framtidsbild av den kommunala sektorn. Detta gäller inte minst de resonemang som förs

i huvudbetänkandet för 1987 års långtidsutredning.

Debatten har kommit att gälla om räknestyckena i baskalkylen är korrekta eller om det finns samhällsekonomiskt utrymme för de resurskrav som kvantifierats i denna kalkyl. Både metodik och beräkningsunderlag i baskalkylen kan naturligtvis ifrågasättas från flera utgångspunkter. I det följande redovisar vi några exempel på våra baskalkyler och granskar några av de frågor som detta kan väcka. Därefter går vi in på en diskussion om själva baskalkylkonstruktionens brister som fristående metod.

Baskalkyler och trendanalyser

En typ av invändningar går ut på att vi byggt vår baskalkyl på allt för ofullständig analys av de historiska sambanden. Denna kritik kan vara principiellt riktig när det gäller själva baskalkylmetodiken. Analyser av historiska trender är ett viktigt hjälpmedel för att kunna ana framtiden. Där återstår mycket att göra inom den kommunala sektorn.

Tyvår är den nationella statistik som finns tillgänglig för att göra längre tidsserier för olika kommunala verksamheter mycket bristfällig. Långtgående slutsatser dras ofta från statistiskt material som inte håller för denna typ av nedbrytningar. Många av de analyser av den kommunala sektorns produktivitet som presenterats de senaste åren (bl a i Murray [1987], en annan bilaga till LU 87) är exempel på detta.

Ibland bygger redovisade slutsatser på direkta misstolkningar av den nationella statistiken (Se t ex Paulsson [1988]). SCB publicerar sedan ett antal år den årliga genomsnittliga förändringen av kostnads- resp prisnivån inom olika kommunala verksamhetsområden, s k nyckeltal. De förändringar av kostnadsnivån som anges där avser kostnader per prestation och inte kostnaden för verksamheten. Dessa kan därför inte jämföras med skillnaden mellan pris- och kostnadsförändringen för ett helt verksamhetsområde. Förutom förändringar i kvalitet och effektivitet kan skillnaderna bero på att antalet utförda prestationer ökat eller minskat under pe-

rioden t ex som en följd av ändrad åldersstruktur eller ändrad servicenivå.

Det finns också problem av mer teknisk art, som förändringar av kommunernas redovisning under perioden, eller t ex enhetspriser som bygger på ovägda medelvärden. Det går därför inte att utan stora bearbetningar använda denna typ av siffrerier som historiskt underlag för en baskalkylframskrivning.

Grundskolan

Rimligen borde det finnas ett ganska klart samband mellan förändringen av antalet grundskoleelever och kostnadsutvecklingen i grundskolan. Vore sambandet entydigt skulle kommunernas kostnader för grundskolan minskat i fasta priser de senaste åren. Så har inte varit fallet. Är detta då ett bevis på trögrörlighet inom den offentliga sektorn eller ett tecken på att sambanden är mer komplicerade? Svaret är sannolikt både och.

Elevantalet i grundskolan var som högst i slutet av 1970-talet. Resurserna var på många håll mycket hårt utnyttjade. Det fanns därför eftersatta behov att ta igen när elevantalet gick ner. På andra håll hade man inte möjligheter att avveckla skolenheter i den takt som elevantalet sjönk t ex på grund av odelbarhetsproblem, bebyggelsestruktur och stora avstånd. Trögrörligheten är med andra ord till stor del en konsekvens av regionala obalanser.

De regionala skillnaderna är markanta. God tillgång på väl underhållna skollokaler i orter med vikande elevunderlag står ofta mot utbyggnadsbehov och framförallt mot mycket stora underhållsbehov i storstäderna och förortskommunerna. När den aggregerade kommunala verkligheten inte stämmer med teorin förklaras det ofta av att modellerna baseras på nationella genomsnitt och verkligheten av summan av 284 kommunala olikheter.

Insikterna om detta och erfarenheterna från skolans utveckling de senaste åren har utnyttjats i vår baskalkyl för de följande 10 årens utveckling. Vi har följaktligen räknat med att skolans resursanspråk minskar, dock inte i samma takt som elevantalet.

Vid sidan av baskalkylproblematiken kan man också fråga sig hur stor mening det är i att helt avveckla resurser som kommer att behövas när elevantalet åter börjar öka på 90-talet.

Äldreomsorgen

Ett mycket aktuellt verksamhetsområde för kommunerna är äldreomsorgen. Enligt vår baskalkyl kommer kostnaden per person över 65 år att öka. Detta innebär dock inte att vi i vår baskalkyl för äldreomsorgen byggt in antaganden om sänkt produktivitet åren framöver. Det är flera faktorer som gör att man hamnar fel om man försöker dra slutsatser från ett genomsnittligt enhetspris av detta slag.

Behovet av insatser ökar kraftigt vid stigande ålder. Befolkningsprognoserna visar att antalet personer över 65 år inte kommer att öka nämnvärt under de närmaste tio åren. Däremot sker en kraftig förskjutning inom gruppen mot allt fler äldre pensionärer. Antalet personer över 80 år ökar på tio år med över 30 procent. Ungefär 60 procent av denna åldersgrupp får i dag del av kommunens service jämfört med under 15 procent för de yngre pensionärerna. Insatsen per hjälpt pensionär är dessutom betydligt högre bland de äldsta åldersgrupperna.

Enbart med dessa åldersförändringar, men med oförändrad standard och servicenivå, skulle resursanspråken på kommunernas äldreomsorg behöva öka med över 20 procent under perioden, trots att antalet pensionärer knappast kommer att öka. Till detta kommer att vi i vår kalkyl tagit hänsyn till att kommunerna kommer att ta över en del av de uppgifter inom äldreomsorgen som landstingen tidigare svarat för.

Baskalkylens brister som metod

Det är bra om vårt sätt att konstruera baskalkylen granskas och ifrågasätts. Även om grundragen för baskalkylen är givna, är det t ex ingalunda självklart vad "oförändrad servicenivå" egentligen innebär eller hur de kommunalekonomiska konsekvenserna av nya riksdagsbeslut skall kvantifieras. En principiellt svår fråga

med stor betydelse för kalkylresultaten är hur de regionala skillnaderna skall påverka baskalkylerna.

Det är emellertid inte alls bra om diskussionen, som den åtminstone i ekonomiska kretsar hittills gjort, stannar vid överväganden kring baskalkylmetodik och baskalkylresultat.

Det är uppenbart att kommunerna åren framöver kommer att utsättas för ett betydligt större förändringstryck än vad som framgår av baskalkylen, hur förfinade beräkningsmetoderna än kommer att bli. I perspektivet av oförändrat eller sänkt skattetryck är kraven på omprövningar och ett effektivare resursutnyttjande i kommunerna starka. Samtidigt kommer en fortsatt decentralisering att innebära större eller helt nya ansvarsområden för kommunerna. Förändrade produktionsvillkor och nya konsumtionsmönster kommer också att påverka den kommunala verksamheten. Vi har inte sett det som möjligt att på ett enkelt sätt i siffror sammanfatta de förändringar som rimligen kommer att inträffa i kommunerna utöver vad som täcks in i baskalkylen. Detta innebär att baskalkylen varken är en prognos eller en målangivelse. I ett särskilt kapitel i bilagan förs ett resonemang om baskalkylens brister som fristående metod. Den begränsade del av den kommunala framtiden som vi belyst i siffror har emellertid kommit i centrum för den ekonomiska debatten.

Vi har sett det som en viktig uppgift att bryta ned de traditionella genomsnittsbilderna av den kommunala sektorn och visa hur de lokala förutsättningarna inför framtiden varierar mellan olika kommuner. Vi menar att större insikt om dessa skillnader är en nödvändig förutsättning både för dem som vill studera den kommunala sektorn i ett framtidsperspektiv och för dem som skall fatta politiska beslut som berör kommunerna. Den regionala framtidsanalysen dominerar därför bilagan. Den visar tydligt att en genomsnittlig kommunal verklighet inte existerar. Ändå orkar man sällan förbi de nationella genomsnitten i den allmänna ekonomiska debatten.

Vid sidan av det regionala perspektivet har vi ägnat särskild uppmärksamhet åt

några andra, enligt vår mening, principiellt viktiga framtidsfrågor för kommunerna. Kommunernas dubbla roller på den framtida arbetsmarknaden är en sådan fråga. Kommunerna har både en roll som producenter av tjänster, och en roll som med- eller motaktörer i den centrala arbetsmarknadspolitiken. Vi har ägnat två av bokens nio kapitel åt dessa frågor. Däremot har vi inte gjort några kvantitativa prognoser just i dessa avsnitt. När vi kritiserar för att ägna för litet uppmärksamhet åt arbetsbefrämjande åtgärder i förhållande till analyser av socialbidragen kan vi därför inte förstå annat än att det endast är sifferkalkyler som bedöms ha analytisk tyngd (Se Paulsson [1988]).

Detta är ett dilemma med räckvidd

långt över den kommunalekonomiska framtiden. Kan överhuvudtaget framtidsfrågor som inte översätts till siffror hävda sig i debatten i förhållande till kvantifierbara, eller åtminstone kvantifierade, samband?

Referenser

- Långtidsutredningen 1987*. SOU 1987:3. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Murray, R. [1987], *Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet*. Bilaga 21 till LU 87. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Paulsson, A. [1988], "Kommuner i förändring". Recension i *Ekonomisk Debatt*, Årg 16, nr 3.
- Svenska Kommunförbundet, [1987], *Kommuner i förändring. Helhet och särdrag*. Bilaga 25 till LU 87. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.