

Ordförande: professor *Erik Höök*

Deltagare i debatten professor *Erik Höök*, landstingsrådet *Sven Johansson*, docent *Carl Johan Åberg*, statssekreterare *Sten Westerberg*, pol mag *Henrik Åkerman*, *Hans Ahlberg* (reservation för ev missuppfattning av namnet), civilingenjör *Ragnar Lindgren*, direktör *Sven H. Asbrink* och fil kand *Branko Salaj*

Redigerat debattreferat

Den kommunala utgiftsexpansionen

Erik Höök:

En mängd olika aspekter kan läggas på frågan om utvecklingen i fråga om de kommunala utgifterna. Som bekant pågår för närvarande en statlig utredning därom.

Kommunerna tar en mycket stor del av våra totala resurser i anspråk. Ungefär en sjättedel av nationalbudgeten går till kommunal konsumtion. Om man därtill lägger investeringarna blir det en femtedel av våra totala resurser som går till denna sektor.

Ingen del av den svenska ekonomin har expanderat så snabbt som den kommunala sektorn, ca 6 procent per år under de senaste 15—20 åren. Visserligen har tillväxten varit något lägre de senaste 5 åren, men ändå har den varit snabbare än inom något annat område.

Detta har fört med sig ett ökande kommunalt skatteuttag, 26 kronor eller mer, vilket börjar utgöra ett stort problem.

Utvecklingen har också inneburit stora problem vid avtalsrorelserna. Har har ju bla livligt uppmärksammats hur arbetsgivaravgifter återverkar på kommunernas skattesituation genom minskningen av skatteunderlaget. Det har

uppstått en diskussion om hur man skall kunna styra utvecklingen i det långsiktiga perspektivet, hur kommunerna skall inordnas i den konjunkturpolitik som förs. Frågan gäller också hur bördorna skall fördelas på ett rättvist sätt mellan kommunerna.

Sven Johansson:

Jag har under drygt ett år fört en schizofren tillvaro då jag samtidigt med min civila gärning som ordförande i förvaltningsutskottet i Sveriges största landsting med en omsättning på ungefär 10 miljarder kronor varit ordförande i en statlig utredning.

När jag talar om kommunal expansion tänker jag framst på ökningen av antalet arbetstimmar. Den kommunala verksamheten vill jag dela upp i sex skilda sektorer — bostadsbyggandet, barnomsorgerna, skolan, äldreården, sjukården och övrigt (fritid, kultur, miljö etc).

Diskussionen måste föras i reala termer. Att rent allmänt tala om att den kommunala sektorn måste hållas tillbaka innebar i praktiken

enbart att man sopar problemen under mattan.

Mätmetoderna är dåliga. Staten vill helst mäta den kommunala sektorn i nationalräkenskapsens termer. Man bortser emellertid då från det faktum att vi här i landet har 277 självständiga primarkommuner och 23 självständiga landsting. Kommunerna å sin sida vill mäta de ekonomiska problemen i de termer som anges i den kommunala finansstatistiken. Detta är emellertid ett alltför formellt sätt att se på de realekonomiska problemen. För att åstadkomma den dialog mellan stat och kommun som allt fler efterlyser är det nödvändigt att finna mätmetoder som man på båda sidor förstår.

Det är allmänt känt att man från kommunalekonomiska utredningens sida kommer till förorda att man går vidare på vägen med kontinuerliga förhandlingar mellan staten och kommunerna. För att emellertid sådana förhandlingar skall kunna föras på ett meningsfullt sätt måste det finnas säkert underlag. Det mesta tyder på att det är kommunerna som har det bästa förhandlingsunderlaget, medan däremot statens material vid dessa diskussioner är mera "skakigt".

År 1976 fattade riksdagen beslut om landets ekonomiska politik fram till 1980 på basis av 1975 års långtidsutredning. Det fanns olika alternativ bl a när det gällde ökningstakten för den kommunala sektorn. Riksdagen gav icke något klart förord för något alternativ, utan uttalade att man borde lägga sig mellan de två huvudalternativen — ett med en ökningstakt om 1,9 procent per år och ett med en ökningstakt om 3,4 volymprocent. Låt mig för enkelhetens skull beskriva riksdagens beslut så att man uttalade sig för en årlig volymtillväxt för kommunal service på ungefär 2,5 volymprocent.

För egen del har jag vid det här laget mött ett 30-tal olika församlingar med kommunalmän för att diskutera kommunalekonomi. Hitills har jag bara träffat en enda kommunalman som kände till detta riksdagens beslut.

Var ligger då den kommunala expansionen i dag? Några exakta uppgifter om ökningstakten mellan 1977 och 1978 föreligger inte, men landstingsförbundets styrelse kommer inom kort att ta del av ett material som tyder på att ökningstakten för landstingets del ligger på ungefär 5,9 volymprocent. Denna siffra skall jämföras med dels den av mig nämnda takten om 2,5 volymprocent, dels med den sjunkande BNP-volymer.

Uppenbart är att förmaningarna om återhållsamhet icke har slagit igenom hos de kommunala församlingarna. Tvärtom tycks det i dag

i många kommunalhus och landstingshus råda något som jag skulle vilja karakterisera som en kommunalekonomisk Titanic-stämning. Festen pågår medan alla vet att båten — den kommunala ekonomin — skall sjunka.

Kraven på någon form av statlig reglering av kommunalskattens utveckling blir allt större. För egen del blir jag för varje månad som går mer övertygad om att någon form av statligt ingripande är nödvändigt. I det fallet prioriterar jag samhällsekonomisk balans på bekostnad av kommunalt självstyre.

Klarar vi då 2,5 volymprocent inom ramen för skatteunderlagets naturliga tillväxt? Slipper vi höja kommunalskatterna? Nej, det tror jag inte — och vad beror det på? Jo, det beror för det första på vissa institutionella förhållanden. På det kommunala området går man in för en låglönesatsning. Tänk på sjuksköterskorna som krävde ett 40-procentigt lönelöft, men fick 15 procent. De kommer säkert tillbaka. Över huvud tror jag att vi har att räkna med fortsatta lönesatsningar på vårdområdet.

Vi har för det andra hela frågan om den kommunala sektorns produktivitet. Hur skall man egentligen mäta produktiviteten inom ett område som exempelvis vårdområdet? Jämför tex effekten av ombyggnaden av Stockholms äldre innerstadssjukhus. Enbart omflyttningarna i Stockholmsregionen innebär att det, utan att regionens totala befolkning ökar, blir ett ökat resande på 1 à 2 volymprocent.

Diskussionen måste mer inriktas på hur man skall kunna höja produktiviteten inom den kommunala sektorn. Tyvarr möter man då inte bara tekniskt ekonomiska hinder, utan också dogmatiska. Inte minst den aktuella diskussionen om entreprenadverksamheten inom den offentliga sektorn är illavarslande. Inom Stockholms läns landsting finns det sålunda en stor majoritet för en i princip negativ installation till att utnyttja entreprenörer när det gäller stadfunktioner inom stora delar av vårdsektorn. Ett aktuellt beslut om att överta de effektivt fungerande privata lakarlaboratorierna måste ses mot samma bakgrund.

Den kommunala ekonomin kommer under de närmaste åren att bli utomordentligt kärv. Större krafter måste därför inriktas mot att höja produktiviteten inom den kommunala sektorn. Vi måste befrämja en ökad kreativitet och större valfrihet. I det arbetet behöver vi kommunalpolitiskt verksamma i särskilt hög grad hjälp av yrkesekonomerna. Därför är det så tacknämligt att Nationalekonomiska foreningen i kvall tagit upp dessa frågor till diskussion.

Carl Johan Åberg:

Sven Johansson definierade den kommunala expansionen i termer av arbetstimmar. Jag skulle snarare vilja fokusera debatten på de finansiella problem som följer med den kommunala sektorns verksamhet. Sven Johansson kom också indirekt in på dem genom att be- rora produktivitet utvecklingen inom den of- fentliga sektorn i allmänhet och inom den kommunala i synnerhet. Just förhållandena i fråga om produktivitet utvecklingen leder näm- ligen till en ganska dramatisk finansiell bild, och då speciellt på den kommunala sektorn.

Den volymmässiga expansionen har jämfört med tillväxten av vår reala efterfrågan i öv- rigt visserligen varit anmärkningsvärt hög. Även för nästa år beräknas enligt konjunktur- institutets prognoser den kommunala konsum- tionen öka med över 4 procent, medan våra totala resurser, mätta genom BNP, endast kommer att öka med ca 1 procent. Men den- na skillnad i volymutveckling blir dramatisk förstorad om man översätter den till löpande priser — dvs till finansiella termer. Vi kan sedan lång tid tillbaka observera att det sk relativpriset på den offentliga konsumtionen stiger väsentligt snabbare än den allmänna prisnivån i hela ekonomin. Detta är i realite- ten en spegelbild av det Sven Johansson var inne på, nämligen att vi har en långsammare produktivitet utveckling inom den offentliga sektorn. Men konsekvensen är att den offent- lica sektorn och i synnerhet den kommunala måste ta så mycket mera av våra samlade re- surser i löpande priser än vad som svarar mot den bild vi får av utvecklingen i fasta priser räknat, och det skapar naturligtvis en rad pro- blem. Statens utbetalningar till kommunerna kommer att öka kraftigt mellan 1977 och 1978. Trots det har kommunerna ansett sig tvingade att höja utdebiteringen med inemot 2 kronor. Perspektivet för 1979 innehåller nästan lika stora problem.

Det riktar uppmärksamheten på om kom- munalskatten verkligen är det finansieringsin- strument som man skall använda på langre sikt. Dess fördelningstekniska profil är klart annorlunda än den statliga direkta statsskattens. En fortsatt skatteomläggningspolitik kommer med andra ord — om den går i samma stil som den vi har haft under senare år och kryd- das med de konsekvenser som en indexregle- ring av statsskatten skulle få — att försvaga statsmakternas möjligheter att hjälpa kommu- nerna i deras brydsamma finansieringssitu- ation och tvinga fram ytterligare kommunal- skattehöjningar.

Givetvis finns det flera tänkbara utvägar ur

detta dilemma. En sådan är att man gör en reträtt på den statliga skattepolitikens område och för framtiden inte gör lika kostsamma skatteomläggningar som vi haft under senare år. Detta skulle i motsvarande mån öka sta- tens möjligheter att finansiellt bistå kommu- nerna och därigenom hålla tillbaka de kom- munal skattehöjningarna.

Vidare kan man ompröva takten i den kom- munal utgiftsexpansionen. Men detta leder till svåra politiska avvägningsproblem. Vad är det som skall prioriteras bort för att dämpa ut- giftsutvecklingen?

Sven Johansson refererade till den alloke- ringsdiskussion som fördes inom långtidsutred- ningen som sedermera uppföljdes av ett ställ- ningstagande i riksdagen. Som ansvarig för 1975 års långtidsutredning har jag svårt att dela uppfattningen att riksdagen genom sitt ställningstagande skulle ha fattat ett för andra sektorer bindande beslut. Riksdagens ställning- tagande kan i denna fråga knappast tjäna som något annat än mycket breda riktlinjer för den ekonomiska politikens uppläggning. Jag har tolkat riksdagens ställningstagande så att vi måste utgå från att kraven på en fortsatt expansion inom den offentliga sektorn är be- tydande.

Vi kan då visserligen konstatera att vi ge- nom de senaste årens utveckling tagit väsent- ligen steg framåt på den offentliga konsum- tionens område, som skulle kunna tas till in- takt för att vi kan ta det lugnare under de närmaste åren. Men såg det till dem som inte kan få sina vårdbehov tillgodosedda — till dem som står i barndaghemskön.

Man konfronteras här med en hårdhänt po- litisk realitet. Det aktualiserar frågan om allo- keringen av resurser på detta område sker på ett sådant sätt att dessa växande, både finan- siella och reala resurser, verkligen hamnar inom den kommunala sektorn och inom de områden som människor uppfattar som cen- trala. Jag tror för min del att den här situa- tionen ställer oeftergivliga krav på en mer hårdhänt prioritering vid resursallokeringsbe- slutet i den kommunala sektorn än vad vi under senare år har sett exempel på.

Man kan fråga sig om statsmakterna har tillräckligt starka styrmedel för att få kom- munerna att samverka, inte bara vad gäller den kortsiktiga stabiliseringspolitiken utan även i fråga om den mer långsiktiga ekonomiska politiken. Själv tror jag att en förstärkt för- handlingsordning mellan stat och kommun vore en lösning. Det är givet att det blir något av en artificiell förhandlingsordning mellan en i stort sett givande och en tagande part. Det

är inte den likställighet i förhandlingssituationen som det är mellan parterna på arbetsmarknadsområdet. En förhandling mellan stat och kommun är knappast det noll-summespel som kan sägas föreligga på löne marknaden. Därför kan man fråga sig om det kan bli reella förhandlingar som leder till konkreta resultat. Ändå tror jag att det är något som bör prövas i en mer fördjupad form än vad som hittills varit fallet. Skulle inte detta ge sitt avsedda resultat måste man enligt min mening överväga en ordning som kan komma att innebära begränsningar i det kommunala självstyret och det vore att minska inslaget av decentraliserat beslutsfattande i det svenska statskicket.

Sten Westerberg:

En hel del av vad som tidigare sagts kan jag instämma i. Jag skulle emellertid vilja sätta in den kommunalekonomiska situationen i en samhällsekonomisk helhetsbild, där en del av de expansionsiffror som har nämnts kan ytterligare belysas. När oljekrisen kom 1973 tillsammans med en del andra fenomen i världsekonomin, beslöt vi i Sverige att föra en överbrygningspolitik i syfte att inte drabbas av den internationella recessionen. Således skulle vi hålla uppe den inhemska efterfrågan bla genom att hålla uppe den statliga och kommunala konsumtionen och genom att investera i lager.

Överbrygningspolitiken beslöts under stor politisk enighet, och denna enighet är intressant av flera orsaker. Ett skäl är att darav måste rimligen följa att alla också ansluter sig till den åtstramning som med logisk nödvändighet måste komma efter expansionsperioden. Det är också intressant att notera att man implicit var enig om de tre något djärva förutsättningar på vilka hela överbrygningsidén vilade. Den första var att den internationella konjunktursvackan skulle vara av konventionell typ och längd, trots att krisens orsaker var ganska ovanliga. Den andra förutsättningen var att vi i Sverige skulle lyckas behålla vårt relativa kostnadsläge, trots att vi höll oss med ett högre efterfrågetryck inom landet. Den tredje förutsättningen var naturligtvis att politikerna skulle vara beredda att finansiera överbrygningsexpansionen när tiden var inne och att väljarna skulle vara tacksamma harfor.

Nu gick det inte riktigt som vi hade tankt oss. Förutsättningarna har till viktiga delar inte infriats och överbrygningspolitiken har därför inte varit en "unqualified success".

Sysselsättningen har visserligen hållits väl

uppe — det är den stora plusposten i de senaste årens utveckling — men priset har blivit högt — ett stort bytesbalansunderskott, sjunkande exportandelar, farligt låga vinstnivåer, hög inflation och devalvering.

Vi kan inte dröja langre med kravet att anpassa tillväxten i den offentliga sektorn till vad som är förenligt med balans i urkeshandeln på sikt. Regeringen, finansutskottet och även oppositionen är relativt överens om att en återhållsammare linje krävs. För kommunernas del skulle det kanske innebära en årlig volymtillväxt för kommunal service på ungefär 2,5 volymprocent.

Från kommunalt håll framhålls det alltid, när man träffar representanter från budgetdepartementet, att man behöver en bromssträcka för att bringa ned takten i konsumtionsökningarna, och det har jag principiell förståelse för men hittills finns det få tecken att man ens har börjat bromsa in. Problemet är att det råder stor enighet om att hålla igen utgiftsökningarna på den kommunala sektorn så länge man resonerar allmänt darom, men samtidigt är det svårt att praktiskt genomföra nedskärningar och att hålla igen när den enskilda budgeten fastställts. Det fordras ett mycket stort mått av politisk enighet för att man skall lyckas i praktiken. Förutsättningarna för en sådan politisk enighet är inte alltid så stora även om, som jag just sade, enigheten borde vara lika stor när det gäller att betala notan som när det var fråga om att beställa in det dukade bordets lackerheter.

Frågan är om det går att komma åt den kommunala utgiftsexpansionen utan ett utdebiteringsstopp. Själv tror jag knappast att det i längden går att undvika ett sådant ingrepp. Tyvärr, eftersom det vore ett stort steg i fel riktning vad gäller decentraliseringsstravandena. Men kanske är den form av decentralisering som obegränsad kommunal utdebiteringsrätt innebär något som vi i dagens i olika avseenden ansträngda läge inte har råd med.

Vidare tror jag man i större utsträckning kommer att övergå till avgiftsfinansiering av offentliga tjänster. I takt med att även de sämst ställda gruppernas betalningsförmåga förbättras minskar tyngden i de fördelingspolitiska argumenten mot avgiftsfinansiering. Om vi fortsätter med politiken att ställa en mycket stor del av den möjliga standardökningen till pensionärernas förfogande, är det inte orimligt att tänka sig att de också skall betala mer för vad de konsumerar.

Sven Johansson:

Det råder enighet om att bygga vidare på systemet med förhandlingar mellan kommuner och budgetdepartement. Men vi är angelägna om att de skall komma igång på ett tidigt stadium av planeringsarbetet.

Perspektiven inför 1979 ter sig allt annat än ljusa. Mycket tyder på att landstingsskatten kommer att behöva höjas med uppemot 2 kronor. Dessutom tillkommer här inom Stockholms län speciella problem med den inomregionala skatteutjämningen, vilket gör att den totala skattehöjningen kan komma att uppgå till 4 kronor för 1979. Frågan är om en förhandlingsordning tål en sådan problemsituation.

Staten måste gå in i en reell förhandling om prioriteringar. I mina hittillsvarande överläggningar med statliga representanter har man alltid framhållit vikten av att prioritera barnomsorgen, äldreården och långtidsvården. Från kommunernas sida har vi frågat vad det är som vi inte skall prioritera. Ännu har jag inte fått något besked därom.

I Stockholm har vi överfört resurser från akutvården till långtidsvården. Detta har väckt till liv emotionella krafter hos bl a vissa riksdagsmän.

Vi måste exempelvis få klara besked om SIA-skolan skall genomföras utan ytterligare ekonomiska insatser. Om det är möjligt kan inte jag bedoma. Vi måste vidare få klara besked om vi skall fortsätta med den enligt min mening orimliga subventioneringen av kollektivtrafiken i regionen. Sådana diskussioner måste till för att förhandlingarna skall få någon substans.

Carl Johan Åberg:

Även jag är angelägen om att förhandlingsordningen skall diskuteras. Tidigare var det en väl fungerande balans på det kommunala området i den meningen att kommunerna självständigt hade att avväga sina inkomster och utgifter. De bestämde ett skatteuttag och kunde därefter visa upp för medborgarna vad dessa fick för skatteintakterna. I denna mekanism ligger en värdefull pedagogik både för de kommunala, beslutande församlingarna och för kommuninvånarna. Man var beredd att gå ut till väljarna och försvara både inkomst- och utgiftssidan av budgeten.

För mig känns det viktigt att verka för att vi får tillbaka den situationen och att de beslutande kommunala församlingarna får ta det

fulla ansvaret för såväl skattehöjningarna som för utgiftsutvecklingen.

Hur har då denna, nästan galopperande kommunalskattehöjning uppstått som vi har haft på senare år? Den kan förklaras av att de beslutande kommunala församlingarna inte längre känner det fulla ansvaret för den egna sektorns utveckling. Man har fått på sig en mängd utgiftskrav, inte minst i fråga om att öka antalet barndagshemsplatser och att förbättra äldre- och långtidsvården. Detta kan ha medfört att kommunfolket inte längre känner det fulla och odelade ansvar för den egna verksamheten. Ju längre man driver processen att kommunerna inte har att ta konsekvenserna fullt ut av sitt eget handlande, desto svårare blir det att upprätthålla kraven på att de skall göra samhälls-ekonomiskt riktiga avvägningar.

Vad händer då om denna utveckling fortsätter? Jo, man kan rubba den känsliga balansen mellan ansvaret för utgifterna och ansvaret för inkomsterna, som utgör själva grundförutsättningen för en fortsatt decentraliserad beslutsordning.

Visst vore det värdefullt med ytterligare ett "varv" vad gäller denna förhandlingsordning. Men då skall det vara en förhandlingsordning som innebär att man förser de parter som företräder kommunerna med sådana fullmakter att de kan se till att de överenskommelser som de träffar med statsmakterna verkligen hålles. Det får inte bli som i år, att man kommer överens med staten om att iakttä en strang återhållsamhet med skattehöjningarna och sedan "brakar åstad" med en höjning på 1,80. I och för sig är måhända en sådan höjning ekonomiskt motiverad, men den är ändå ett tecken på att den förhandlingsordning som hittills har prövats bör ses över och att kommunerna skall känna sig bundna av de överenskommelser som träffas.

Staten kan ikläda sig vissa ekonomiska förpliktelser mot att kommunerna iakttar och verkligen lever upp till ett överenskommet skattestopp eller en begränsning av viss preciserad natur. Med nuvarande ordning finns det inte förutsättningar för det. Jag ser det som nödvändigt att man löser frågan om förstärkta fullmakter för att denna förhandlingsordning skall fungera.

Sten Westerberg:

Jag delar Carl Johan Åbergs uppfattning om att det behövs en förstärkt förhandlingsordning. Skall förhandlingar vara meningsfulla krävs givetvis dels att kommunerna efterlever

rekommendationerna, dels att sanktioner kan sättas in om så icke skulle ske.

Carl Johan Åberg beskrev den enligt hans mening ideala situationen som rådde för ett antal år sedan när de beslutande kommunala organen inför väljarna kunde redovisa och försvara inkomster och utgifter, och det var en situation som han ansåg det önskvärt att återvända till. För att det skall lyckas krävs nog bla att landstingens ställning ses över. I dag har de i praktiken ett ganska litet politiskt ansvar. Många valjare kan skilja mellan stat och kommun, men de som kan skilja mellan kommunalpolitik å enda sidan och landstingspolitik å andra sidan är ganska få. Landstingen sitter väldigt skyddade i opinionshänseende.

Sven Johansson:

Carl Johan Åberg gav en riktig beskrivning av barnomsorgspaketet. Men de ekonomiska förutsättningarna har förändrats i förhållande till dem som rådde när man träffade överenskommelser om en utbyggnad. Varför måste exempelvis utbyggnaden vara genomförd 1980? Kan man inte tänka sig att under parlamentarisk enighet skjuta fram det några år?

Jag tycker att Carl Johan Åberg något darade på manschetten när han talade om att pröva förhandlingsgången ett varv till. Det är jag beredd att göra. Ändå har jag blivit tveksam efter att ha upplevt den dåliga respekten för de överenskommelser som träffades under forsmörens.

Carl Johan Åberg talar vidare om att kommunerna skall bindas vid de överenskommelser som träffas. Men hur skall det gå till? Skall det verkligen ske genom att vissa statsbidrag inte betalas ut om kommunerna inte klarar att hålla de träffade överenskommelserna? Jag tror att helt andra slag av åtgärder behöver vidtas.

Carl Johan Åberg:

Vilka alternativ finns inom den kommunala sektorn när det gäller de stora avvägningarna? I vad mån skall staten dirigera de kommunala besluten? Skall kommunalt skattestopp införas? Det är frågor som har diskuterats här. Skall staten lägga sin tunga hand över kommunerna och fatta beslut å deras vägnar. Låt oss pröva den kommunala förhandlingsordningen ytterligare en tid, har jag sagt. Men kommunerna måste få klart för sig att de överenskommelser som träffas också måste realiseras.

Sten Westerberg menar att det är ett sätt att beröva de individuella kommunerna deras självbestämmande. Jag hävdar bestämt att det är en väsentligt större grad av kommunalt självbestämmande att man inom kommunernas egna organ med hjälp av förtroendemän åstadkommer en förhandlingsordning som binder de enskilda kommunernas handlande än att låta staten lägga sin tunga hand över det hela.

Sven Johansson inbjuder till en ordentlig fight i fråga om barnutillsynen. Jag är naturligtvis beredd att helt acceptera hans påstående att den överenskommelse som träffades byggde på något annorlunda ekonomiska förutsättningar än de som råder i dag, men jag drar en helt annan slutsats av det än han gör. I den mån de ekonomiska förutsättningarna har förändrats får statsmakterna ta konsekvenserna därav och förstärka de incitament som fanns inbyggda i den ursprungliga planen. Att pruta på ett förverkligande av barnomsorgsplanerna nu när köerna bara växer och vi närmar oss en krissituation, vore socialt oansvarigt.

Sten Westerberg:

Det är intressant att jämföra den expansionstakt som kommunerna faktiskt har med den expansionstakt som följer av redan fattade beslut. Dessa beslut innefattar, förutom en anpassning av kommunernas utgifter med anledning av förändringar i åldersstrukturen, betydande ambitionsnivåhöjningar, bla genom att antalet daghemsplatser ökas i takt med det sk 100 000-programmet och genom en kraftig utbyggnad av långtidsvården. Man finner då att ett fullföljande av ambitionerna på dessa prioriterade områden motsvarar en kommunal utgiftsökning på drygt 2 procent per år i volym räknat. Detta är dock avsevärt lägre än den faktiska expansionstakten av storleksordningen 4 procent.

Skilnaden förklaras till stor del med kvalitetshöjningar i form av sk personalförtätning inom vårdområdena. Jag tror det är nödvändigt att vi stoppar upp den successiva standardglidning som sker genom personalförtätningen. Givetvis är kvalitetsökningar även på detta område i och för sig önskvärda men det finns helt enkelt inte utrymme att samtidigt genomföra en kraftig kvantitativ utbyggnad och en betydande kvalitetshöjning. Så länge som så många står helt utanför möjligheterna att te x få in sina barn på daghem är det rimligt att man prioriterar den kvantitetsmässiga utbyggnaden snarare än att ytterligare förbättra servicen för de som redan har sina barn på daghem.

Erik Höök:

Carl Johan Åberg var inne på tanken att staten i dessa förhandlingar skulle utlova vissa bidrag mot att kommunerna gjorde motprestationer i form av att t ex hålla skatten på en viss nivå. Men det är ingen real diskussion om hur stor expansionen skall vara, och det är den som är den väsentliga om man ser till det utrymme som finns.

En annan fråga är hur stor skatt kommunerna kan ta ut. Ett kommunalt skatteuttag på 30 procent gör att uttaget blir alltför stort redan på låginkomstnivåerna. Det är ett stort problem. Eller måste det till ytterligare statsbidrag för att få ned kommunalskatterna till en rimlig nivå?

Carl Johan Åberg:

Jag medger att det kommunala skatteuttaget är ett växande problem. Jag har redan tidigare sagt att vi kan behöva tänka om när det gäller det sätt på vilket vi vidtagit skatteomläggningar. Varje år sedan 1973 har man sänkt den statliga skatteskalen, medan kommunalskatten fortsatt att öka, och detta i en takt som i en del fall nästan helt neutraliserat den statliga skattesänkningen. Det är i det perspektivet som jag ser det som väsentligt att föra förhandlingar med kommunerna.

Henrik Åkerman:

Från kommunalt håll sägs att det behövs en bromssträcka för att få ned den kommunala utgiftsexpansionen, medan Carl Johan Åberg menar att ekonomin inte får vara för expansiv. Jag har stark sympati för den socialdemokratiska linjen — frågan är bara hur den skall genomföras. Alltsedan 1950-talet har ju skattekvoten ökat med knappt 1 procent per år räknat i BNP. Vad är det som gör att den trenden nu kan upphöra? Har politikerna blivit mera ansvariga eller har önskemålen om barn- och åldrvård blivit mindre? Dessutom: Vi har fått en dryg fördubbling av den privata konsumtionen, trots att andelen av BNP har sjunkit från 69 till 47 procent.

En jämförelse med andra länder ger också vid handen att den svenska offentliga sektorns reala utnyttjande inte är så anmärkningsvärt mycket större än annorstädes. Det finns länder som har en högre skattesats än den vi har i Sverige.

Det som tydligen gör problemet så stort hos oss är transfereringarna till hushållssektorn med 4 miljarder kronor i subventioner på livsmedel och 4 miljarder kronor till bostadssektorn. Hur länge kan vi fortsätta med generella subventioner till folk som strängt taget inte behöver dem?

Jag undrar därför om inte ett nytt skattesystem bör bygga mer på indirekta skatter med ökad moms, vilket i sin tur kräver en annorlunda utformad fördelningspolitik. Är det inte dags att se till att våra offentliga utgifter får en mer utjämmande profil till förmån för låginkomsttagarna inte bara på intäktsidan utan även på utgiftssidan, dvs att man gör satsningar på områden som kommer dem till del?

Man kan också fråga sig om det inte behövs ett helt annat budgetsystem inom den offentliga sektorn, en mer programriktad budget. Det vore kanske bra om den press på kommunerna, som det här har talats om, kunde kopplas ihop med bidragsgivningen. Man kanske to m skall gå in för andra löneformer inom den offentliga sektorn, där löntagarna får direkt nytta av en höjd produktivitet.

Till sist: Om vi kan öka tillväxttakten i landet totalt sett, spelar det kanske inte så stor roll om skattekvoten ökar, därför att "restutrymmet" är så stort att vi ändå kan öka den privata konsumtionen i absoluta tal.

Sven Johansson:

Man måste helt enkelt se skattesystemet som en totalitet. Också jag vill ifrågasätta om vi om 10—15 år har kvar den typ av kommunal beskattning som vi har i dag. Jag tror vi får räkna med att den service som i dag ligger på den kommunala sektorn också måste finansieras på andra sätt än över kommunalskatten.

De orimligt höga marginalskatterna i kombination med den starka inflationen är det i dag i särskild mest dominerande problemet att få grepp om. Det gäller att genom en samlad bild av skattesystemet komma ifrån den orimliga progressionen i beskattningen. Här har tre utredningar arbetat parallellt med samarbete på ordförande- och sekreterarnivå. Nu är det departementets sak att gjuta samman det hela, och jag önskar departementet lycka till i det arbetet.

Måhända blir det någon form av provisorium under några år. Under tiden får man försöka arbeta fram det ideala skattesystem som alla har drömt om.

Sten Westerberg:

Idealiska skattesystem finns inte i vår ofullkomliga värld så vi får nog dra oss fram med "provisorier" under åtskilliga år framåt. De tre utredningarna har nog var och en på sitt område kommit med bra förslag, men det är också uppenbart att det rör sig om mycket kostsamma reformer.

Hans Ahlberg:

Mycket av arbetet inom äldreomsorg, sjukvård, långtidsvård, skolor och barnomsorg består av personliga arbetsinsatser, som knappast kan rationaliseras. Det gör att kostnaderna stiger oupphörligen.

Vad har man då för möjligheter att ändra på den uppkomna situationen med hänsyn till dagens höga skattetryck? Vid en diskussion nyligen ställdes frågan om man inte i stället kunde tänka sig avgiftsfinansierade tjänster med subventioner till bl a låginkomsttagare.

I början av denna debatt talades det om att öka produktiviteten, men det har inte sagts något om hur vi skall komma till rätta med vårt höga kostnadsläge. Det är ju i och för sig relativt ointressant om det är staten eller kommunerna som betalar de stora räkningarna. Därför vore kanske ett system med avgiftsfinansiering av vissa tjänster tänkbart för att pressa kostnaderna nedåt.

Carl Johan Åberg:

Det är naturligtvis angeläget att ta alla möjligheter till rationaliseringar och kostnadsbesparingar i anspråk. Samtidigt tror jag att våra möjligheter att därigenom åstadkomma några avgörande förbättringar är väldigt små. Anledningen är att vi på en lång rad av de tunga utgiftsområdena nu upplever ett efterfrågetryck, som riktar sig åt rakt motsatt håll. På barnutskyllens område sker för närvarande en personalförtätning. Med det enkla statistiska mått som vi har att utgå ifrån på det området är det liktydigt med en lägre produktivitet. Samtidigt innebär det, både för de anställda och för mottagarna av deras tjänster, en kvalitetshöjning. Önskemålet om en produktivitetshöjning står alltså i viss mån i strid med önskemålet om en förbättrad kvalitet i kommunernas tjänsteutbud.

På skolans område kommer motsvarande krav till uttryck i form av att man vill ha mindre klasstorlekar. I en intensiv debatt med

en företrädare för Sven Johanssons parti under valrörelsen krävde denne med stor bestämdhet mindre klasser och lovade att det skulle genomföras om man kom till makten. Också det är en med grova mått mätt statistisk sänkning av produktiviteten.

I fråga om långtidsvården har tidningarna gett oss mänskligt skakande skildringar av förhållandena på vissa avdelningar. De gamla tvingas lägga sig redan kl 15.00 för att man inte har tillräckligt med personal, och det är givetvis ett starkt önskemål att man får det.

Som ekonomer kan vi nog ena oss om önskvärdeheten av att höja produktiviteten på dessa områden, men hur det konkret skall kunna ske är det svårt att tänka sig.

Sven Johansson:

Jag kan i huvudsak hålla med Carl Johan Åberg. Men jag är orolig för att man dampar den produktivitet som kan finnas, och där utgör MBL i sig en risk för att kreativiteten förhindras. Jag tror att ett system med prestationslön vore något att utveckla. På tandvårdens område inte minst tror jag det vore gynnsamt men även anorstädes. Det är de ansvariga för socialvården, skolan, sjukvården m fl som i första hand får utveckla metoderna. Jag vill alltså starkt understryka vikten av att befrämja kreativiteten inom olika områden av samhällslivet.

Ragnar Lindgren:

Av diskussionen hittills tycker jag mig ha förstått att vi är på väg att förlora den demokratiska styrningen av kommunernas verksamhet. På något sätt fungerar inte sammankopplingen av inkomster och utgifter. Enligt podiet tycks tendensen vara en ökad styrning av kommunernas olika aktiviteter. Då måste det väl finnas anledning att försöka komma längre mot ett privat konsumtionsval även för de tjänster som kommunerna nu står för. I och med en allt större inkomstutjämning, som kan forsträkas med högre barnbidrag, vårdnadsbidrag m m, måste det väl också vara möjligt att ta ut självkostnadsavgifter för daghemsplatser för att ta ett exempel.

Erik Höök:

Vi kan säga att staten har styrmedel för alla sektorer i samhället utom för kommunerna. Det är styrmedel som skatter av olika slag,

investeringsavgifter, olika bidrag m m.

Om man sätter ett tak för den kommunala utdebiteringen, innebär det ett hot mot det kommunala självstyret, har det sagts. Om vi får vissa ramar för privat konsumtion i givna eller höjda skattesatser, upplever vi väl inte i och för sig det som att vi fråntagits vår självbestämmanderätt. Har man funderat över den problematiken och mekanismen i den för kommunernas del? Den avgörande är väl om man kan få en övergripande styrningsmekanism utan att ingripa i fördelningen av de givna ramarna?

Sven Johansson:

Det är uppenbart att en mycket stor del av den kommunala konsumtionen är styrd av statliga åtgärder. Det hårda sambandet mellan kommunalt självstyre och kommunal beskattningsrätt är en pseudodiskussion. Det ser inte ut så i levande livet.

Jag har tidigare sagt att vi får se vårt skattesystem som ett samlat begrepp. Det går inte att bygga murar mellan olika sektorer. Men vid bedömningen av kommunalmännens situation får man inte bara se till den kommunalekonomiska utredningen. Flera andra utredningar har nämligen arbetat parallellt med den. Jag tänker tex på decentraliseringsutredningen, som har arbetat med frågan om utflyttning av besluten från kanslihuset till länsstyrelser, kommuner och landsting. En annan utredning har ägnat sig åt barnstugefrågor. Man har gått igenom socialstyrelsens olika anvisningar och sysslat med sådant som toalettstolarnas höjd, storlek m m!

Jag är inte övertygad om att en ordning med någon form av statlig reglering av skattesatsens utformning leder till ett mindre självstyre. Jag kan tänka mig att inom en begränsad ram med åtgärder som föreslagits av decentraliseringsutredningen skapa en i praktiken större handlingsfrihet för de enskilda kommunerna.

Erik Höök:

Jag vill inte bestrida att en minskning av klassstorlekarna är en form av produktivitetssänkning. Men hela diskussionen om skolan är ganska typisk för hur man har hanterat problemen. I alla skolreformer som har genomförts under de senaste 20—30 åren har man tagit för givet att ökad utbildning bara kan erhållas genom en förlängning av skoltiden, och en sådan har också kommit till stånd. Ändå har man från pedagogiskt håll hävdat att det med mindre klasser och bättre lärare är möjligt att uppnå samma resultat på kortare tid.

Men det är möjligt att politikerna tänker om på det området.

Vi har hamnat i en politisk sits som gör att det kanske inte är möjligt för de styrande att diskutera exempelvis frågan om reglerna för sjukpenningen. Samtidigt är det alldeles uppenbart att alla skal talar för ett återinförande av karensdagar. Genom att angripa frågan från fel håll har man hamnat i en låst situation politiskt sett.

Det finns en mängd ytterligare transfereeringsproblem som jag tror det vore möjligt att diskutera och få till stånd en bättre lösning på.

Sven H. Åsbrink:

Den offentliga sektorn är just nu i ovanligt hög grad beroende av de borgerligas insatser. Jag håller med om att MBL, som politikerna under stor enighet har genomfört, snarare verkar produktivhetsminskande än tvärtom just nu. Inom industrin räknar man med att de förhandlingar den för med sig tar uppemot 1,5 procent av arbetstiden i anspråk, och inom den kommunala sektorn är det säkerligen mer.

Jag tror att man på den kommunala sidan bör komma ihåg att all kostnadsrationalisering börjar med att man etablerar mätinstrument och ser till att dessa blir kända.

Sven Johansson:

Jag vill helt instämma med Erik Höök beträffande hans resonemang om sjukpenningen. Jag har argumenterat hårt för att införa någon form av sjukrisik på vårdområdet. Men därvidlag har det uppstått något slag av politisk blockering.

Branko Salaj:

För att kunna bromsa den kommunala utgifts-expansionen på tex vårdområdet behövs bli en helt annan form av kostnadskontroll än den vi hittills har haft. Det är svårt att befria sig från misstanken, att en del behandlingar hos exempelvis tandlakare bestäms mer av hänsyn till ersättningsbeloppen än till patientens behov.

Vid genomförandet av många av våra stora reformer har mycket tid och energi ägnats lösningen av administrativa frågor. Det är bra. Men vi behöver också utveckla vår förmåga att djärvt och förutsättningslöst pröva olika typer av kostnader, jämföra alternativen, relatera uppoffringar till nytta. Möjligen kan därvid ett system av sk nyckeltal, som någon nämnde tidigare, visa sig vara ett behändigt hjälpmedel.