

Perspektiv på den kommunala expansionen

Ett allt större intresse har i samhällsdebatten riktats frågan om den snabba kommunala tillväxten. Debatten har emellertid varit tämligen onyanserad, hävdar Johan A Lybeck, som i artikeln söker ge en bakgrund till problemen. Han pekar t ex på det förhållandet att det inte bara är den snabba långsiktiga expansionen som hotar den samhällsekonomiska balansen. Kommunernas konjunktur Anpassning har även varit dålig. Men modellen med skattetak kan inte användas, så länge det är staten som genom nya föreskrifter tvingar fram en utökning av den kommunala verksamheten.

I detta nummer av *Ekonomisk Debatt* har redan 1980 års långtidsutredning presenterats. Den visar tydligt, att en kraftig uppbromsning i ökningstakten av de offentliga utgifterna är nödvändig för att lontagarkollektivet skall få behålla sin standard under 1980-talet. I synnerhet gäller detta krav den kommunala konsumtionen. Denna växte under femårsperioden 1975–1980 med inte mindre än 4,7 procent per år i genomsnitt, samtidigt som bruttonationalprodukten (BNP) växte med endast 1,3 procent årligen (allt räknat i fasta priser). *Ekonomisk Debatt* har tidigare behandlat utvecklingen av den totala offentliga sektorns tillväxt och problemen med att bromsa denna tillväxt.¹

I denna uppsats skall jag inledningsvis helt kort beröra den kommunala expansionen under 1960- och 70-talen och några av faktorerna bakom den. Jag går därefter över till att visa kommunernas beteende över konjunkturcykeln och statens möjligheter att kunna påverka kommunerna att bidra till den allmänna konjunkturstabiliseringen. Därefter riktas uppmärksamheten framåt, mot perioden 1980–1985. Långtidsutredningens

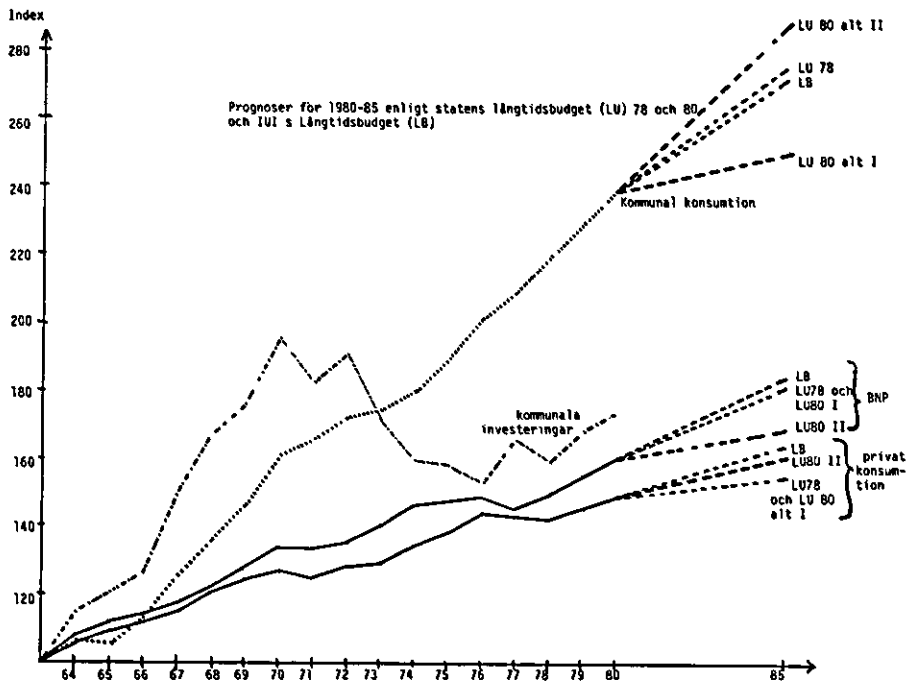
prognos över den kommunala expansion som är förenlig med samhällsekonomisk balans, kontrasteras mot den tillväxt som framkommer ur tidigare reaktionsmönster från kommunernas sida. Slutligen skall jag också diskutera några av de förslag som har framförts i den allmänna debatten om möjligheten att med statlig styrning bromsa den kommunala tillväxten.

Orsaker till den kommunala tillväxten

Figur 1 visar några välbekanta serier ur nationalräkenskaperna för perioden 1963–1980. Jag skall återkomma senare angående prognoserna för perioden fram till 1985. De två nedersta kurvorna visar utvecklingen av den privata konsumtionen och av BNP, räknat i fasta 1975 års priser. Vi ser att de följs åt tämligen väl. Den punktstreckade kurvan visar investeringarna i primärkommuner och

¹ Se Myhrman [1980] och Westerberg [1979]; se också Ysander [1979], Welinder [1979] samt Waara m fl [1978] för goda översikter om den offentliga sektorns tillväxt.

Figur 1. Utveckling av BNP, privat konsumtion, kommunal konsumtion och kommunala investeringar. Index 1963 = 100



landsting.² De kommunala investeringarna visar en puckel kring 1970, orsakad bl.a. av att kommunerna då tog över en del uppgifter från staten, t.ex. gymnasieskolan. Därefter har investeringarna kommit att anpassa sig väl till BNP-tillväxten. Det intressanta i diagrammet är dock utvecklingen av den kommunala konsumtionen, som i reala termer vuxit inte mindre än tre gånger snabbare än den totala produktionen i Sverige. Denna snabba utveckling har medfört att den kommunala sektorns andel i BNP, som så sent som 1960 låg omkring 10 procent, nu har vuxit till närmare 25 procent.

Hur ska vi kunna förklara att kommunernas andel av den totala ekonomin vuxit så snabbt? Ett sätt är att fråga kommunerna själva vilka deras mål har varit. Detta gjordes (för primärkommunerna) i en avhandling i början av 1970-talet (Jonsson [1972]). Han fann i en en-

kätundersökning att 99 procent av de tillfrågade kommunerna haft till mål att växa eller i varje fall förhindra tillbakagång, att 98 procent av dem ville främja näringslivet i sin kommun, att 96 procent ville upprätthålla full sysselsättning och motverka arbetslöshet, att 95 procent av dem ville ha en jämn tillväxt över tiden av utgifter och debiteringar. Det är egentligen konstigt att inte siffrorna är 100 procent överallt med hänsyn till hur frågorna formulerats. Eller kan vi dra slutsatsen att 4 procent av kommunerna struntar i arbetslösheten eller att 1 procent hade till mål att krympa?

En annan avhandling har nalkats problemet genom att undersöka kommuner-

² Begreppet kommuner används i fortsättningen som gemensamt ord för primärkommuner och landsting.

Tabell 1. Prognoser i november året innan i procent av utfall, genomsnitt för 1970–78, samt 1979.

	Primärkommuner		Landsting	
	1970–78	1979	1970–78	1979
Totala löner	96%	94%	100%	98%
Bruttoinvesteringar	100	111	101	119
Totala (extern)utgifter	96	98	99	103
Totala (extern)inkomster	94	96	96	96

Källa: Statistiska Meddelanden, SM:N 1980: 2 och 1980: 18.

nas faktiska beteende (Andersson [1979]). Han studerade hur olika typer av primärkommuner värderade utgifter för fysisk och social utformning å ena sidan och utgifter för administration och undervisning å den andra, liksom deras attityder till valet mellan finansiering genom upplåning och en höjning av kommunala utdebiteringar. Hans resultat visade att kommunerna lagt störst vikt vid utgiftssidan, medan upplåningen och skatten verkar komma i andra hand. Men det finns stora skillnader mellan olika typer av kommuner. Tex verkar små glesbygdskommuner ha varit mer känsliga för restriktioner på upplåningssidan än vad de större kommunerna har varit.

Ett tredje sätt att mäta värderingen av utgifts- mot inkomstsidan är att studera kommunernas prognoser. Se tabell 1. Tabellen visar att såväl primärkommuner som landsting genomgående underskattat sina inkomster (prognoserna är väsentligt lägre än utfallet), medan prognosformågan på utgiftssidan varit väsentligt bättre. En möjlighet att tolka detta är givetvis att säga att kommunerna haft bättre kontroll över sina utgifter än sina inkomster, men det verkar ändå från tabellen som om kommunerna genomgående planerat för en större utgiftsvolym än inkomsterna egentligen räckte till för.

Min beskrivning hittills verkar lägga den största delen av skulden för den snabba kommunala expansionen på

kommunalpolitikerna själva. Man kan emellertid också förklara expansionen genom att säga att efterfrågan på kommunernas tjänster från allmänhetens sida ökat snabbt. Då hävdas ofta, att inkomstelasticiteten för de tjänster som kommunerna producerar är högre än den för varor eller för privata tjänster. Ysander [1979] finner tex att allmänhetens efterfrågan på utbildning växer snabbare än allmänhetens inkomst (elasticitet 1,16). Ett likartat värde på efterfrågan på utbildning har tidigare noterats även för amerikanska kommuner (se Borcharding och Deacon [1972]). Det är visserligen sant, som Myhrman [1980] påpekar, att en ökad efterfrågan på dessa typer av tjänster mycket väl skulle kunna kanaliseras till privat produktion. En hög inkomstelasticitet i sig borde därför inte vara ett argument för en ökning av den offentliga sektorns andel. Samtidigt kan vi inte nonchalera att undervisnings-, sjukvårds- och liknande tjänster traditionellt har producerats i Sverige inom den offentliga sektorn. Vanans makt bryter man inte så lätt.

En annan möjlighet för kommunerna att skylla ifrån sig är att hänvisa till att staten har lagt på dem åtaganden som krävt en utökning av verksamheten. Det är emellertid svårt att veta hur mycket. Så vitt jag har kunnat finna har faktiskt två kommunalekonomiska utredningar i sju olika betänkanden ändå inte lyckats att precisera vem som egentligen "bär

skulden" till den kommunala expansionen: kommunerna själva eller staten. 1976 års kommunalekonomiska utredning (SOU 1977: 78) redovisar en kalkyl, som visar att statliga ålägganden för år 1975–80 innebär en ökad kommunal konsumtion om 1,9 procent per år. Men vi kan inte ur skillnaden mellan den faktiska tillväxten 1975–80 (4,7 procent) och den kalkylerade (1,9 procent) dra slutsatsen att kommunerna frivilligt utökat sin verksamhet med 3 procent per år. Nya statliga ålägganden har ju tillkommit. Vi vet dock inte i vilken utsträckning detta har skett. Först för 1980-talet har vi fått beräkningar över hur nya statliga krav slår på den kommunala konsumtionen.³ Till dessa kalkyler återkommer jag nedan.

Den kommunala produktionen

Diskussionen har hittills inriktats mot utgiftssidan = användningssidan. De orsaker jag hittills behandlat, kan förklara den kommunala utgiftsökningen, mätt i fasta priser. Men genom att priset på den kommunala konsumtionen vuxit snabbare än priserna i samhället som helhet har den kommunala andelen mätt i löpande priser ökat mer än andelen mätt i volym. Under 1960- och 70-talen ökade tex priset på kommunal konsumtion 4 procentenheter snabbare per år än konsumentpriserna.

Den stora andel som lönerna utgör i det kommunala förädlingsvärdet brukar ofta åberopas. Löner, inklusive sociala kostnader, utgör ca 95 procent av värdet av den kommunala produktionen. Den är därmed väsentligt mer arbetsintensiv än Sveriges totala produktion. Men om man härifrån drar slutsatsen att priset på den kommunala konsumtionen då måste växa snabbare än priset på den privata konsumtionen, begår man ett tankefel. Det väsentliga är ju inte lönernas andel av *produktionen* utan deras andel av de

totala kommunala *utgifterna*. Då blir bilden en annan. Lönernas andel av de totala utgifterna i Sverige var 1978 69 procent. Lönernas andel av kommunernas utgifter för konsumtion och investering samma år 64 procent. Det finns därför ingen anledning att skylla på den kommunala löneandelen, när det gäller att förklara den kommunala prisökningen.

En annan ofta anförd orsak är det låga löneläget bland de kommunalt anställda och de därav följande låglönesatsningarna. Dessa skulle då öka de kommunala lönekostnaderna mer än de totala lönerna i Sverige. Men även detta visar sig vara en vanföreställning. De kommunala lönerna (per timme) ökade 1963–78 en procentenhet *långsammare* än det svenska genomsnittet. Även för 1970-talet ensamt steg de kommunala lönerna *långsammare* än riksgenomsnittet. Räknet inkl sociala kostnader blir skillnaden ännu större, eftersom kommunernas sociala kostnader ökat *långsammare* än övriga sektorer. Det finns därför ingen anledning att skylla på den kommunala lönestrukturen när det gäller att förklara den kommunala prisökningen. Att de kommunala lönerna *totalt* ökat snabbt beror i stället på att sysselsättningen i den kommunala sektorn ökat snabbare än i andra sektorer i ekonomin. Därmed är vi åter tillbaka på utgiftssidan i de kommunala ambitionsnivåerna.

Däremot brukar en tredje faktor ofta nämnas: den låga kommunala tillväxten i produktivitet. Den har däremot fog för sig. Genom att offentlig produktion inte med lätthet kan definieras (antal skyfflade papper per byrådirektör, antal undervisade elever, antal botade patienter vore exempel på försök till en sådan definition), mäts produktionen med utgångspunkt från sysselsättningen och antal ar-

³ Beräkningar gjorda av den sk KEA-gruppen, som består av representanter från såväl kommunförbunden som regeringen.

betade timmar. Då kan ju produktionen per arbetad timme, dvs arbetsproduktiviteten, definitionsmässigt inte ändras. En viss lönestegring per timme blir därför dyrare för den kommunala sektorn än för industrin eller för Sverige som helhet.

Som Ysander [1979] påpekar, medför nationalräkenskapernas konvention med säkerhet att värdet av kommunerna i den allmänna produktivitetssökningen i landet underskattas, eller om man så vill, att deras prisökning jämfört med andra sektorer överskattas. En anledning är den som påpekats ovan, nämligen att man i brist på bättre antar att det inte sker någon produktivitetssökning alls i den kommunala sektorn. Men det finns även andra brister. Den kommunala sektorn svarar ju för investeringar i utbildning, vägar, sjukvård m.m. Sådana investeringar höjer effektiviteten och därmed produktiviteten i samhället, men resultatet kommer inte kommunerna till glädje, därför att produktivitetstillväxten registreras i nationalräkenskaperna i andra sektorer i samhället.⁴

Kommunernas konjunkturbeteende

Allt större uppmärksamhet har riktats mot kommunernas långsiktiga expansion. Föga intresse har däremot ägnats frågan om huruvida kommunernas agerande över konjunkturcykeln rimmar med statsmakternas intentioner.⁵

Direktiven till budgetutredningen skrev redan 1970:

”Den kommunala sektorn har fått en växande betydelse inom samhälls-ekonomi, och den svarar i dag för en större andel av nationalprodukten än den statliga sektorn. För att stabiliseringspolitiken skall bli effektiv måste den kunna påverka även kommunernas politik. Ett minimikrav torde vara att en samordning åstadkommes mellan kommunernas ekonomiska aktivi-

tet och stabiliseringspolitiken. Genom olika inslag i statsbudgeten förfogar staten redan nu över medel att påverka kommunernas ekonomi. I första hand gäller detta de betydande statliga transfereringarna till kommunerna. Utredningen bör i sitt arbete söka finna vägar att utnyttja statsbudgeten i syfte att få den nämnda samordningen till stånd.”

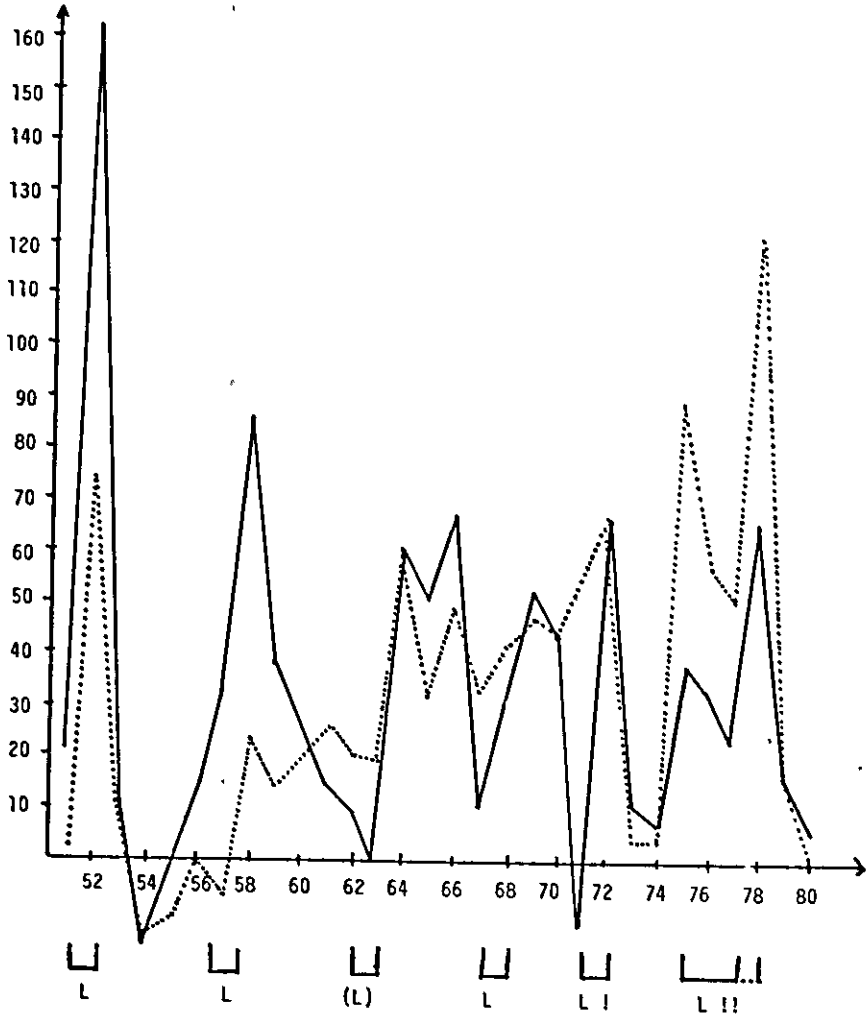
Figurerna 2, 3 och 4 visar hur kommunerna har agerat över konjunkturcykeln. *Figur 2* visar utdebiteringshöjningar för primärkommuner och landsting. Längst ner i figuren har lågkonjunkturåren markerats med L. Man kan ur figuren utläsa, att ett karakteristiskt drag har varit att utdebiteringshöjningar ofta kommit under det andra lågkonjunkturåret. Konjunkturcykeln har ju i Sverige haft en tendens att ha en periodicitet på 4–5 år. Två års högkonjunktur har avlösts av två års lågkonjunktur. För primärkommunernas del finner vi stora skattehöjningar 1958, 1972 och 1978. De två senare åren har även landstingen höjt utdebiteringen. Små utdebiteringshöjningar finner vi ofta på toppen av högkonjunkturen (1955, 1960, 1974). Kommunernas skattehöjningar har därför oftare motverkat än understött statens stabiliseringspolitik.

Den nedersta halvan av *figur 3* visar kommunernas konsumtionsökning, räknat som bidrag till BNP:s ökning i fasta priser. 1,0 procent betyder tex att BNP skulle ha ökat med 1 procentenhet mindre om kommunernas konsumtion i fasta priser hade legat stilla. Diagrammet visar att inte heller kommunernas konsumtion varit särskilt konjunkturpassad. Flera av de stora ökningarna i de kommunala utgifterna kommer precis under kon-

⁴ För ett försök att mäta produktiviteten i sjukvårdssektorn, se Ståhl [1979].

⁵ Bland de få undantagen märks Jensevik [1977], Murray [1972] och [1973].

Figur 2. Utdebiteringsändringar, ören per skattekrona, 1951-80.



L = lågkonjunkturår, mätt efter BNP:s tillväxt

junkturuppgångarna och spår på överhettningen. Se text 1965, 1969 och 1974. I konjunktursvackorna har i stället efterfrågan i samhället ytterligare försvagats av att kommunerna minskat sin ökningstakt i utgifterna. De djupa lågkonjunkturåren 1971-72 är exempel på detta beteende.

Figur 4 slutligen visar kommunernas investering, även denna räknad som bidrag till BNP:s ökning i fasta priser. Här är det svårare att dra några klara slutsat-

ser om konjunkturbeteendet. Som vi såg ur figur 1 har primärkommunernas investeringar till stor del varit orsakade av uppgifter övertagna från staten omkring 1970, liksom av följdinvesteringar till "miljonprogrammet" vad gällde bostäder. Detta avspeglas också i figur 4 i en investeringsvåg i slutet på 60-talet, som förbyts i en nedgång i investeringsaktiviteten i början på 70-talet. Vad gäller samordningen med stabiliseringspolitiken är det därför bara att beklaga att

högkonjunkturåret 1970 beledsagades av en kraftig ökning i kommunernas investering, medan de kommunala investeringsringarna låg stilla under lågkonjunkturåren 1971 och 1972.

Statens konjunkturstyrning av kommunerna

Endast en fjärdedel av de kommunala utgifterna står utanför någon typ av styrning från statsmakternas sida. 1976 års kommunalekonomiska utredning skriver i sin slutrapport (SOU 1977: 78) att genom olika åtgärder "anses statens möjligheter att styra kommunernas investeringsverksamhet vara i huvudsak tillräckliga ... Däremot är de nuvarande möjligheterna att påverka den volymässiga utvecklingen av driftverksamheten mycket begränsade."

De åtgärder som statsmakterna kan vidtaga för att påverka kommunernas investeringar är:

- kreditpolitik
- byggnadsreglering
- investeringsbidrag
- tidigareläggning av statliga beställningar
- bidrag till kommunala beredskapsarbeten
- emissionskontroll vad gäller obligationer
- investeringsavgifter
- ramar för skol- och sjukhusbyggnation

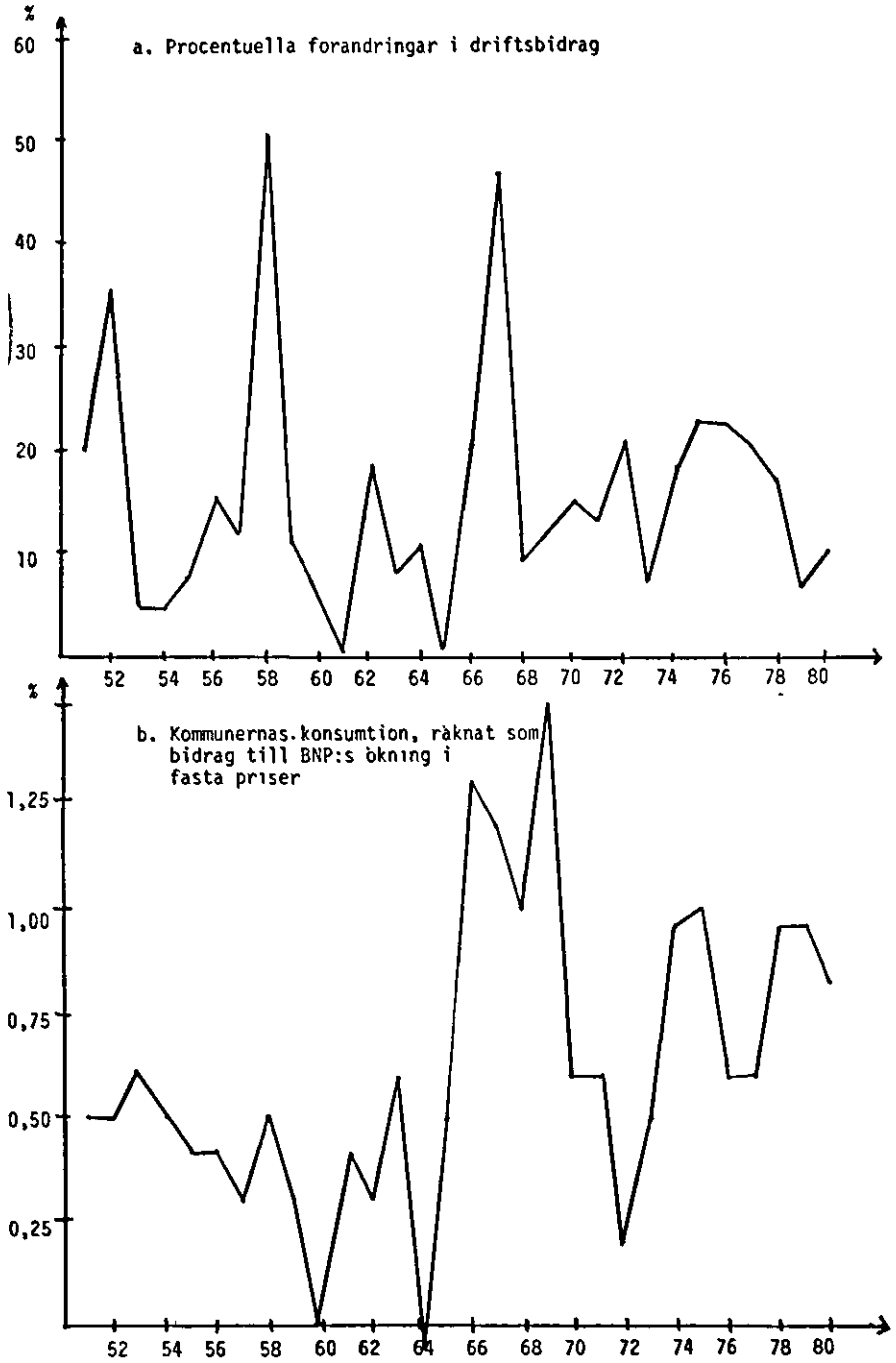
Men alla dessa medel till trots har man icke lyckats påverka de kommunala investeringarna i så hög grad som man tycks tro. En anledning kan vara ryckigheten i den statliga politiken. Den översta delen av *figur 4* visar procentuella förändringar i de kommunala investeringsbidragen 1950-80. Man förvänas över de stora variationerna. Hur ska kommunerna kunna planera sin verksamhet över en längre period, då statsbidragens ökningstakt från ett år till ett annat kan variera från 0 till 50 procent?

Ej heller verkar kreditpolitiken ha haft någon större inverkan på de kommunala investeringsplanerna. Konjunkturinstitutets enkätundersökning ("Effects of Credit Policy") visar att inte ens vid "idiotstoppet" 1970 påverkades de kommunala investeringarna i nämnvärd utsträckning. Primärkommunerna reviderade ner sina investeringsplaner med 0,5 procent, medan landstingen inte verkar ha påverkats alls. Jämför dessa siffror med industrin, där investeringsplanerna detta år reviderades ner med inte mindre än 7 procent!

Figur 3 visar tydligt påpekandet att kommunernas konsumtion inte har varit under statsmakternas kontroll. De statliga driftsbidragen har ju faktiskt haft en korrekt utveckling över konjunkturcykeln, med stora ökningsår under lågkonjunkturåren 1958, 1962-63, 1967-68, 1971-72, samt under 1970-talet, men variationerna i driftsbidrag har inte lett till liknande variationer i de faktiska konsumtionsökningarna från kommunernas sida. Andersson [1979] drar också slutsatsen att: "Den statliga styrningen av kommunernas finansieringsstruktur är inte särskilt stark utom för vissa kommuner i samband med omfattande kreditrestriktioner. Praktiskt taget samtliga styrmedel som berör finansieringsvariablerna är riktade mot upplåningen, vilken i genomsnitt utgör knappt 20 procent av beskattningens storlek."

Denna slutsats riktar således uppmärksamheten mot kommunernas utdebiteringshöjningar, vilka först under senare år varit utsatta för statens påtryckning, dock med dåligt resultat. En anledning till den perversa utvecklingen av skattehöjningarna kan ligga i den tvååriga eftersläpningen i utbetalning av kommunalskattemedel. I en konjunkturuppgång brukar det dröja ett tag, innan lönerna ökar snabbare. Eftersom företagen också kan använda inte fullt utnyttjad, redan anställd, personal, brukar

Figur 3. Kommunernas konsumtion och statliga driftsbidrag, 1950-80.



även sysselsättningsökningar dröja in på andra högkonjunkturåret. Av båda dessa skäl kommer därför lönesumman i samhället att öka som snabbast under andra högkonjunkturåret, ja faktiskt i den begynnande konjunkturedgången. Men genom den tvååriga eftersläpningen i utbetalningen av kommunalskattemedlen kommer härigenom kommunernas inkomster att öka som snabbast, när konjunkturen vänder uppåt. Här finner vi kanske en anledning till att kommunernas utgifter då också har kommit att öka snabbast. Försök att bibehålla servicenivån i den begynnande lågkonjunkturen har sedan lett till utdebiteringsökningar.⁶

Kalkyler för 1980–85

Hur snabbt kommer då de kommunala utgifterna att växa under den närmaste femårsperioden? Låt oss gå tillbaka till *figur 1*, där några av de viktigaste prognoserna redovisas. Sveriges totala produktion (BNP) väntas under den kommande femårsperioden växa med omkring 2,5 procent. Detta är långtidsutredningens huvudalternativ (I) liksom prognosen från förra långtidsutredningen (LU 78). Även IUI:s långtidsbedömning (LB) slutar på ungefär samma siffra.

Men vi ser också ur *figur 1* hur mycket de olika prognoserna för den kommunala konsumtionens ökning skiljer sig åt. Det lägsta alternativet ger långtidsutredningens huvudalternativ. Där väntas de kommunala konsumtionsutgifterna blott stiga med 1,0 procent per år. Eftersom utgifterna för 1981 beräknas öka med 3 procent, innebär detta att utgifterna för vart och ett av de återstående fyra åren endast kan öka med 0,6 procent. Som synes skulle en sådan utveckling innebära ett klart avbrott från den tidigare trenden. Den förra långtidsutredningen, LU 78, och IUI:s långtidsbedömning har en annan syn. Där växer den kommunala konsumtionen i takt med BNP med 2,6–

2,8 procent årligen. Slutligen visas långtidsutredningens alternativ II. I detta fortsätter den historiska trenden i stort sett obruten och de kommunala konsumtionsutgifterna växer med 3,8 procent per år. I detta alternativ antas också de privata konsumtionsutgifterna växa i något snabbare takt än i alternativ I. Resultatet är att BNP växer markant långsammare och våra balansproblem förvärras ytterligare fram till 1985.

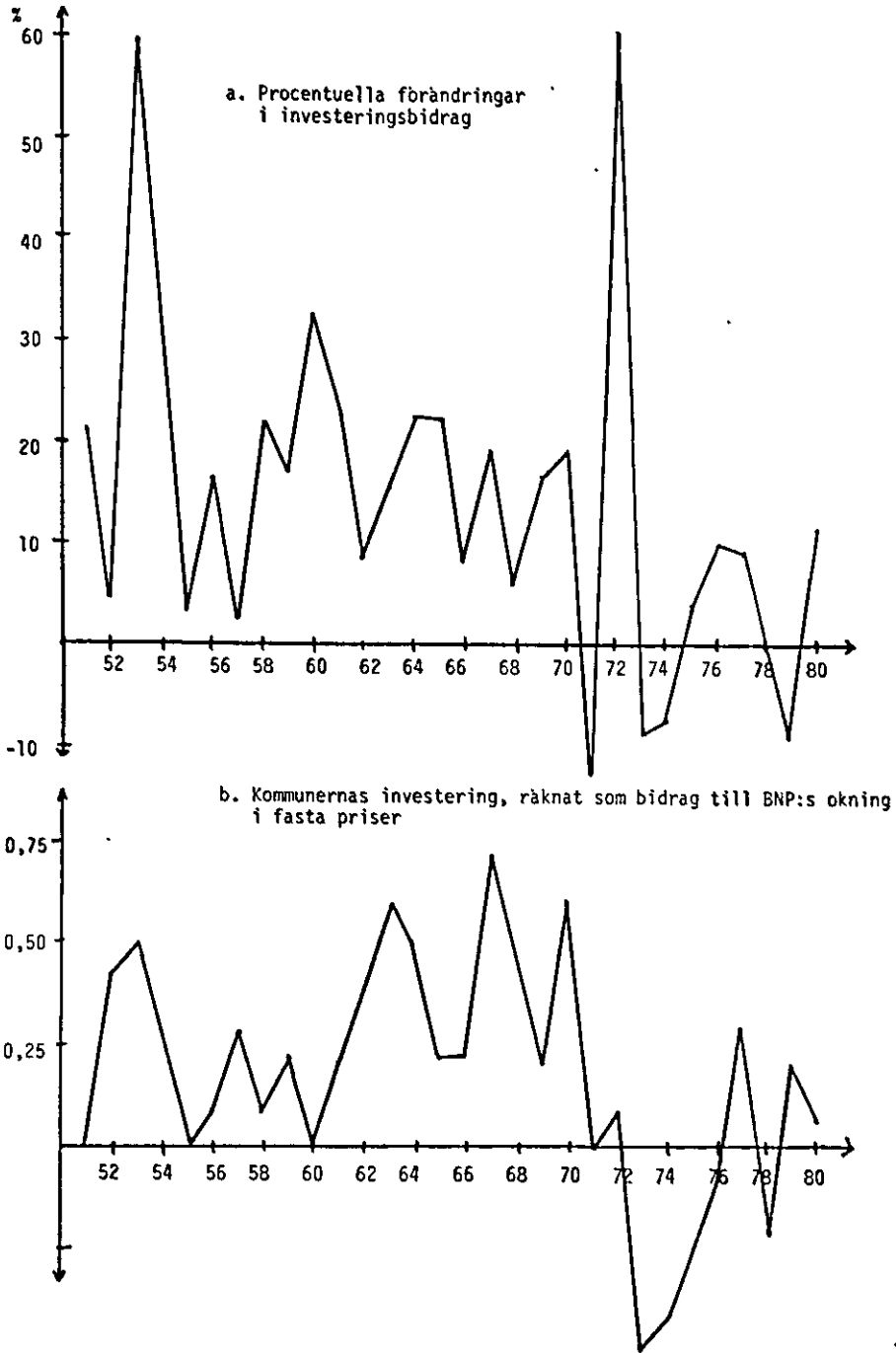
Vad man dock bör observera är att prognoser över den kommunala konsumtionsökningen kan göras på fyra olika sätt. Det är bara det att prognosmakarna sällan talar om vilken teknik de begagnat sig av. En möjlighet är att beräkna vad den kommunala expansionen skulle vara, om kommunerna skulle bibehålla en oförändrad nivå på sin service. Ett annat alternativ skulle vara att studera, hur snabb expansionen skulle bli, om kommunerna skulle avstå från att själva öka sin expansion, men där de är bundna av statliga beslut, som påverkar deras tillväxt. En tredje möjlighet är att undersöka hur den kommunala expansionen hänger ihop med balans i samhällsekonomin. Ett fjärde alternativ slutligen är att fråga sig vilken tillväxttakt som följer av tidigare kommunala reaktionsmönster. Låt oss titta närmare på dessa fyra alternativ.

Expansion vid oförändrad servicenivå

Med konstant nivå på den kommunala servicen menas inte att den kommunala expansionen helt upphör. Med servicenivå menas tex antal platser i åldringsvård per invånare äldre än 67 år, antal daghemsplatser per barn 0–6 år, antal

⁶ Den tvååriga eftersläpningen i utbetalning av kommunalskattemedel leder inte bara till en felaktig konjunktur Anpassning hos kommunerna: den kostar dem också drygt 1 miljard om året.

Figur 4. Kommunernas investeringar och statliga investeringsbidrag, 1950-80.



hushåll anslutna till vatten och avlopp per 100 invånare, osv. Befolkningsstrukturen gör därför att fler platser kan komma att behövas i åldringsvård, antalet skolplatser anpassas efter kullarnas storlek m.m. Den tidigare kommunalekonomiska utredningen fann att primärkommunernas konsumtionsökning kunde begränsas till 0,2 procent per år vid konstant kommunal service. För landstingen blir kostnadsökningen något snabbare på grund av det ökade antalet pensionärer. Stegringen beräknas till 0,8 procent per år. För kommunerna som helhet beräknas ökningen därför till 0,5 procent per år under perioden 1980–85.

Men denna kalkyl har gjorts utan hänsyn till priser och löner. För att omvandla ökningstakten till nationalräkenskapernas termer, måste vi också ta med i beräkningen att priset på den kommunala expansionen tack vare den låga produktivitetsoökningen blir snabbare än prisökningen i Sverige som helhet. En kalkyl över denna prisökning måste ta flera olika faktorer i beaktande, bl.a. industrins produktivitetsoökning, skillnaden i produktivitetsoökning mellan industrin och tjänstesektorn, ökningen i priserna för industrins produkter som i stort sett motsvarar prisindex för importerade industrivaror sett över en följd av några år, löneandelen i den kommunala konsumtionen, fördelningen av de totala kommunala utgifterna på konsumtion och investering, och andelen för av kommunerna inköpta varor från andra sektorer. Med utgångspunkt från dessa siffror och under antagande om oförändrad moms, oförändrade sociala kostnader m.m. kan då den kommunala konsumtionen under 1980–85 förväntas stiga med 1,5–2 procent per år. Inte ens vid oförändrad servicenivå för kommunerna förefaller det därför vara möjligt att uppnå långtidsutredningens mest optimistiska alternativ. Däremot kan man med glädje konstatera att vid detta alternativ

borde det vara rimligt att kommunerna bibehåller sin utdebitering, därför att den kommunala skattebasen växer med samma takt som de beräknade utgifterna.

Expansion till följd av redan fattade beslut

Det påpekades tidigare att vi inte vet särskilt mycket om hur ansvaret för den kommunala expansionen under perioden fram till 1980 egentligen fördelar sig på stat och kommun. Till följd av denna osäkerhet har en arbetsgrupp tillsatts som innehåller representanter för såväl kommunförbunden som regeringen: den sk KEA-gruppen. Denna har i sin rapport konstaterat vilken tillväxt i den kommunala konsumtionen som är en följd av redan fattade beslut. Om vi slår ihop kommuner och landsting, finner vi för budgetåret 1980/81 en minimiökning av 3–4 procent. Det stämmer väl med att tillväxten faktiskt för 1980 blev 3,8 procent och förväntas bli 3 procent för 1981. Men även för följande budgetår beräknas snabba ökning: närmare 3 procent för såväl 1981/82 som 82/83. Även om den kommunala servicen därefter skulle bibehållas oförändrad under de två sista åren av femårsperioden, blir i alla fall tillväxten i genomsnitt 2,5–3 procent. IUI:s långtidsbedömning har räknat ut att med denna expansionstakt och med bibehållen finansieringsandel vad gäller statliga driftsbidrag och möjligheter till upplåning, tvingas den kommunala utdebiteringen stiga med omkring 70 öre per år. Den skulle då 1985 ligga mellan 33,50 och 34 kronor per skattekrona.

Samhällsekonomisk balans

Vilken ökningstakt som är förenlig med samhällsekonomisk balans beror givetvis på vad man menar med samhällsekonomisk balans. I IUI:s långtidsbedömning liksom i den tidigare långtidsutredningen menades därmed i stort sett

att den kommunala sektorn bibehöll sin andel av BNP. Den kommunala konsumtionen kunde därför få växa i samma takt som BNP, dvs med ca 2,5 procent per år.

Långtidsutredningen 1980 har emellertid visat att denna ökningstakt skulle medföra en kraftig sänkning av den privata konsumtionen. Om vi utgår från vad som är möjligt att producera med hänsyn till antal arbetade timmar och produktiviteten, finner vi en rimlig ökningstakt i den totala produktionen av omkring 2,6 procent för perioden 1980–85. Men från detta utrymme skall avräknas den förbättring som måste ske i bytesbalansen för att vi skall börja återställa balansen i de utrikes betalningarna. För detta krävs också en satsning på industriinvesteringar. Kvar blir därför ett ytterst begränsat utrymme för privat och offentlig konsumtion. Om vi utgår från att standarden för den förvärvsarbetande delen av befolkningen skall ligga i stort sett stilla, blir kravet att den kommunala expansionen inte får vara mer än 1 procent per år. Detta förefaller att vara en rimligare definition på samhällsekonomisk balans än bibehållen andel av BNP.

Tidigare reaktionsmönster

Vad är då möjligheten att uppnå det trendbrott i den kommunala expansionen som syns så tydligt i *figur 1*? *Tabell 2* visar hur planerna har överensstämmt med den faktiska tillväxten i den reala kommunala konsumtionen för tidigare långtidsbedömningar. Vi ser att med undantag för perioden 1971–75 har planerna överskridits med bred marginal. För perioden 1976–80 blev tex den kommunala konsumtionsökningen inte mindre än en procentenhet snabbare än vad kommunernas egen prognos visade på. Denna i sin tur var avsevärt högre än långtidsutredningens bedömningar. En sådan jämförelse mellan planer och utfall ger därför en viss skepsis vad gäller tilltron till prognoserna.

Tabell 2. Planerad och faktisk tillväxt i real kommunal konsumtion, 1966–85.

	Plan	Utfall
1966–70	5,0 % (LU)	8,9 %
1971–75	5,2 (LU)	3,5
1976–80	1,9-3,4 (LU)	
	2,0-3,7 (KEU)	4,7
	3,9 (KELP)	
1977–83	2,8 (LU78)	4,5 (1977–80)
1981–85	1,0 (LU80 alt 1)	
	2,6 (LB)	
	3,8 (LU80 alt 2)	

LU = Långtidsutredningarna

KEU = Kommunalekonomiska utredningen

KELP = Kommunernas och landstingens långtidsprognoser

LB = IUI:s långtidsbedömning 1979

Men än mer intressant är att se hur snabb den kommunala expansionen skulle bli, om kommunerna reagerar i enlighet med tidigare mönster på de förändringar som väntas ske i inkomster och priser. Ysander [1979] har byggt en modell över olika kommunala inkomster och utgifter. Vid tidigare reaktionsmönster skulle denna modell visa på en ökningstakt för perioden 1980–85 i de kommunala utgifterna på totalt 3,7 procent per år. Härvid ökar den kommunala konsumtionen med närmare 4 procent. Det är ungefär samma resultat som vi får om vi helt enkelt tar ut den tidigare trenden i *figur 1*. Kalkylerna i denna utredning, liksom i några av de andra studierna, indikerar också att om inte statsbidragen eller kommunernas möjligheter till lånefinansiering ökar markant, kommer en ökningstakt i den storleksordningen att ge en kommunal utdebitering i intervallet 35–36 kronor per skattekrona 1985.

Sammanfattning

I likhet med många andra undersökningar finner vi därför i denna studie att den kommunala expansionen mycket väl kan

komma att fortsätta i snabb takt under de närmaste fem åren. Anledningen till detta finner vi inte bara i tidigare kommunala sätt att reagera, utan också i de nya ålägganden som statsmakterna lagt på kommunerna. Men en nyhet i jämförelse med tidigare studier är att det inte bara är den långsiktiga tillväxten utan även den kortsiktiga konjunktur Anpassningen hos kommunerna, som avvikit från vad som kan betraktas som samhällsekonomiskt motiverat. Vad skall vi nu göra åt situationen? Vad beträffar konjunktur Anpassningen är det uppenbart att statsmakterna skulle kunna bidra till stabilitet i kommunernas beteende. Tex kan drifts- och investeringsbidrag planeras för en längre period än ett budgetår. Med hänsyn till de krav på tex daghemsutbyggnad som staten ställt på kommunerna, borde det inte vara så svårt att räkna ut vilka ökningar i statsbidrag som krävs under de kommande åren. Drifts- och investeringsbidragens ökning kan därför planeras över säg en femårsperiod. Om kommunerna väljer att expandera den kommunala servicen frivilligt utöver vad statsmakterna ålagt dem, skall de inte kunna räkna på något statsbidrag här för.

En annan ryckighet orsakas av skattebetalningarna. Jag ser ingen anledning till varför den tvååriga eftersläpningen inte skulle kunna upphöra. Att eftersläpningen skulle bidra till att stabilisera de kommunala utgifterna, som ibland hävdas, stämmer uppenbarligen inte mot bakgrund av *figurerna 2-4*. Riksförsäkringsverket räknar för varje år ut ett preliminärt påslag för löneökningar, som används då företag betalar in sina sociala kostnader för året. Varför skulle inte samma påslag kunna användas även för att beräkna de inkomster som staten skall överföra till kommunerna? Skillnaden mellan detta beräknade skatteutfall och det faktiska utfallet kan som nu överföras två år senare. Skillnaden torde bli väsentligt mindre än för



- NU ÄR DET DEN TID NÄR ALLTING VÄXER OCH FÖRÖKAR SIG.
- JA, BYRÅKRATIN, T.EX.

närvarande. Härigenom kommer kommunerna dels att tjäna ca 1 miljard per år, dels få bättre möjligheter att planera sin ekonomi.

Jag skulle också vilja rekommendera att förslaget från den kommunalekonomiska utredningen om att bolagsskatten överförs till staten genomförs. Det är ju framför allt variationerna i skattebetalningarna från juridiska personer som komplicerar kommunernas förmåga att prognosticera sina intäkter. Den kommunalekonomiska utredningen visar också att konsekvenserna av detta skulle bli, om skattemedlen skulle återfördelas på kommunerna efter invånare, att bologsrika kommuner som Stockholm skulle behöva höja sin skatt. För Stockholms del är konsekvensen tex 1,28 kronor per skattekrona. Men fördelen är att de kommuner som förlorar mest på att den kommunala bolagsbeskattningen slopas, är kommuner som i dag ligger *under* medelutdebiteringsnivån (Solna, Stockholm, Malmö m fl). Om övergången kan göras mjuk, borde fördelarna därför överväga nackdelarna.

Vad gäller den mer långsiktiga expansionen har många förslag framförts.⁷ Krav på begränsningar i den kommunala utdebiteringsrätten blir allt vanligare, även från personer med kommunal förankring. Så vitt jag kan se, är emellertid ett kommunalt skattestopp en omöjlighet i dag. Vi konstaterade förut att en kommunal konsumtionsökning om kanske 2 procent kan finansieras utan skattehöjningar. Men samtidigt har vi sett att redan fattade beslut kräver en expansionstakt av 2,5–3 procent. Hur skall kommunerna kunna hålla sina skatteuttag oförändrade, när statsmakterna redan pålagt dem krav som inte är förenliga med deras intäkter?

Nej, den enda möjligheten att få den kommunala expansionen under kontroll torde ligga i en bättre samordning mellan inkomster och utgifter. Jag ansluter mig därför helt till Harry Flams åsikter i *Ekonomisk Debatt* 1980/5, där han kräver en reform av maktfördelningen mellan staten och kommunerna och en klar åtskillnad mellan staten och kommunernas ekonomier. Det är också glädjande att det nu tillsatts en samordningsgrupp mellan statssekreterarna i de departement som har med kommunerna att göra. Denna samordningsgrupp, som leds av statssekreteraren i kommundepartementet, skall se till att inte tex socialdepartementet lägger på kommunerna nya krav, samtidigt som budgetdepartementet med hänsyn till det statsfinansiella läget vägrar att höja statsbidragen för desamma. Låt oss bara hoppas att denna samordningsgrupp även vågar ta itu med redan fattade beslut. Det är uppenbart att en bibehållen standard för löntagarkollektivet fram till år 1985 inte är förenlig med redan fattade beslut om kommunal expansion.

⁷ Se tex Blom [1980], Johansson [1980] och Westerberg [1979].

Referenser

- Andersson, L., [1979], *Statens styrning av de kommunala budgetarnas struktur* (akademisk avhandling, Göteborgs universitet)
- Blom, L., [1980], "Stopp för kommunala skattehöjningar!", *Ekonomisk revy*, nr 4
- Borcherding, T. E. och Deacon, R. T., [1972], "The Demand for the Services of Non-Federal Governments", *American Economic Review*, December
- Budgetreform, *SOU* 1973:43-45
- "Effects of Credit Policy", [1973], Konjunkturinstitutet, *Occasional Paper*, no. 7
- Flam, H., [1980], "Kommunal ekonomi och kommunal demokrati", ledare i *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 5
- Jensevik, H., [1977], "Kommunerna i konjunkturen", *Ekonomisk Debatt*, årg 5, nr 4
- Johansson, Å., [1980], "Kommunerna i samhälls-ekonomi - omöjliga att styra?", *Ekonomisk revy*, nr 3
- Jonsson, E., [1972], *Kommunens finanser*, Del I-II (EFI)
- Jonsson, S. A. och Lundin, R. A., [1976], *Perspektiv på kommunala problem* (BAS)
- Kommunal kompetens, *SOU* 1971:84
- Kommunal utveckling; kostnader 1974-1985 vid oförändrad service. Betänkande av kommunalekonomiska utredningen, *SOU* 1976.40
- Kommunallagen, *SFS* 1977:179-217
- Kommunalskatterna m m 1981, *SM:N* 1980:18
- Kommunerna; utbyggnad, utjämning, finansiering; slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning, *SOU* 1977:78
- Kommunernas ekonomi 1960-72, Betänkande av kommunalekonomiska utredningen, *SOU* 1976:45
- Kommunernas ekonomi 1975-85, Betänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning, *SOU* 1977:20
- Kommunernas finanser*, SOS årsstatistik
- Långtidsutredningen 1978, *SOU* 1978:78
- Långtidsutredningen 1980, *SOU* 1980:52
- Murray, R., [1972], "Stallig och kommunal arbetsfördelning", i Ysander [1972]
- [1973], "Samordning med kommunerna", bil II till *Budgetreform*, *SOU* 1973:45
- Myhrman, J., [1980], "Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?", *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 5
- Skatteutjämning* (Bil 5 och 6 till *SOU* 1977:78), *SOU* 1977:79
- Statsbidrag till kommunerna, delbetänkande av kommunalekonomiska utredningen, *SOU* 1975:39
- Ståhl, I., [1979], "Health Care and Drug Development - Production and Productivity in the Health Sector", *Lund Studies in Health Economics*, no 2
- Waara, L., m fl, [1978], *Den offentliga sektorns tillväxt*, Liber läromedel
- Welinder, C., [1979], *Skattetryck och skatteekonomi*, Liber läromedel
- Westerberg, S., [1979], "Kan den offentliga utgiftsökningen bromsas?", *Ekonomisk Debatt*,

- årg 7, nr 4
- Ysander, B.-C., [1972], *Förvaltningsekonomiska problem* (Jurist- och Samhällsvetareförbundets Forlag)
- [1979], "Offentlig ekonomi i tillvaxt", i G. Elas-
son m.fl. *Att välja 80-tal* (IUI)
Årsbok för Sveriges kommuner, SOS
Översyn av de speciella statsbidragen till kommu-
nerna; Betänkande av 1976 års kommunalekono-
miska utredning, *SOU* 1977:48