



Tomas Nordström

**En modell för kommunalt
utgiftsbeteende**

Småtryck från



Nr 194

Särtryck från

Årsbok 1984.
Nordisk
Økonomisk
Forskningsråd.
Universitetsforlaget,
Norge.

INDUSTRIENS

UTREDNINGS-

INSTITUT

STOCKHOLM



Industriens Utredningsinstitut

är en fristående vetenskaplig forskningsinstitution grundad 1939 av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund.

Syfte

Att bedriva forskning rörande ekonomiska och sociala förhållanden av betydelse för den industriella utvecklingen.

Verksamhet

Huvuddelen av arbetet inom institutet ägnas åt långsiktiga forskningsuppgifter. Man siktar härvid till ett studium av de grundläggande sammanhangen inom näringslivet och särskilt till att belysa de frågor som hör samman med strukturella och institutionella förändringar. Forskningsresultaten publiceras i institutets skriftserier.

Styrelse

Tekn. dr Curt Nicolin, ordf.
Direktör John Dahlfors
Tekn. dr Lennart Johansson
Direktör Olof Ljunggren
Direktör Lars Nabseth
Direktör Bo Rydin
Direktör Sven H Salén
Ekon. dr Hans Stahle
Direktör Ove Sundberg
Direktör Peter Wallenberg
Direktör Sven Wallgren
Bruksdisponent Claes-Ulrik Winberg
Direktör Christer Zetterberg
Docent Gunnar Eliasson, chef

Adress

Industriens Utredningsinstitut
Grevgatan 34, 5 tr, 114 53 Stockholm
Tel. 08-783 80 00

En modell för kommunalt utgiftsbeteende

Tomas Nordström, Industriens Utredningsinstitut

Bakgrund

Ett utmärkande drag i den svenska ekonomins utveckling under efterkrigstiden är den snabba kommunala utgiftstillväxten. Sedan 1950 har den årliga tillväxten av de kommunala myndigheternas utgifter för konsumtion och investeringar understigit BNP-tillväxten endast två gånger.¹ Som framgår av figur 1 har de totala kommunala utgifternas andel av BNP mer än fördubblats under dessa år och uppgår till nära $\frac{1}{3}$ i början av 80-talet.² Samtidigt sysselsätter kommunerna $\frac{1}{5}$ av arbetskraften.

Även den organisatoriska styrkan har vuxit genom en successiv koncentration av beslutsprocessen i den kommunala sektorn. Antalet enheter har minskat till ca. $\frac{1}{4}$ under den senaste 15-årsperioden och uppgår för närvarande till 284 primärkommuner och 24 landstingskommuner. Enskilda kommuner och landsting har därmed betydligt större möjlighet än tidigare att självständigt sköta långsiktig planering och upphandling och förhandla med stat och storföretag.

Jämfört med andra västeuropeiska länder har de svenska kommunerna bibehållit en hög grad av finansiell självständighet under denna expansionsperiod. Mindre än 25 % av bruttoutgifterna täcks av statliga bidrag, medan skatter och avgifter, som beslutas självständigt av kommunerna, svarar för 45 % respektive 20 % av finansieringsbehovet. Resterande 10 % utgörs av upplåning och kapitalinkomster.

Bidragstäckningen varierar starkt mellan olika utgiftsområden. Ungefär $\frac{1}{3}$ av de totala utgifterna avser verksamheter som inte stöds av bidrag från staten men som inte heller är underkastade direkta statliga regleringar. Vad gäller obligatoriska och starkt reglerade verksamheter, som t. ex. grundskolan, kan statsbidragen å andra sidan täcka så mycket som hälften av de totala kostnaderna.

Mot bakgrund av den storlek och snabba tillväxt som känneteckar den kommunala sektorn i den svenska ekonomin har hittills förvånansvärt få försök gjorts att beskriva det kommunala utgiftsbeteendet i kvantitativa modeller.³ Särskilt gäller detta modeller som söker fånga sektorns dynamiska anpassning till förändringar av inkomster och kostnadsrelationer. Den modell som beskrivs i denna artikel skall betraktas som ett försök att fylla detta tomrum. Den söker förklara utgiftsnivåer, upplåning och skatteuttag i termer av privat disponibel inkomst, relativa priser och kostnader för olika utgiftsändamål samt befolkningens storlek och åldersmässiga sammansättning. En utförlig beskrivning av såväl modellen som av olika numeriska skattningar och ekonometriska test ges i en nyligen publicerad bok av Ysander-Mellander (1984). Slutförandet av det numeriska arbetet med modellen har möjliggjorts genom bidrag från Nordiska ekonomiska forskningsrådet.

Bortsett från det rent vetenskapliga intresset av en kvantitativ modell av det kommunala utgiftsbeteendet kan resultaten från en sådan analys bidra till diskussionen av olika policy-relevanta frågeställningar.

En typ av frågor gäller förklaringsfaktorerna bakom den snabba utgiftstillväxten under efterkrigstiden. Till hur stor del kan den förklaras av demografiska faktorer, till hur stor del av den allmänna inkomstökningen? Vilken betydelse har de statliga bidragen haft?

En andra typ av frågor gäller samspelet mellan den kommunala sektorn och resten av ekonomin. Vanligen fokuseras intresset till de stabiliseringspolitiska frågorna. Finns det ett cykliskt mönster i kommunernas utgiftsbeteende – eventuellt knutet till den tvååriga eftersläpningen i utbetalningen av kommunala skattemedel från staten? Har detta beteende i så fall varit stabiliserande eller destabiliserande? Hur påverkar det kommunala beteendet effektiviteten av olika stabiliseringspolitiska åtgärder – generella eller särskilt riktade mot den kommunala sektorn? Många av dessa frågor kan beläggas numeriskt endast om den kommunala modellen integreras i en modell för hela ekonomin.

Modellen

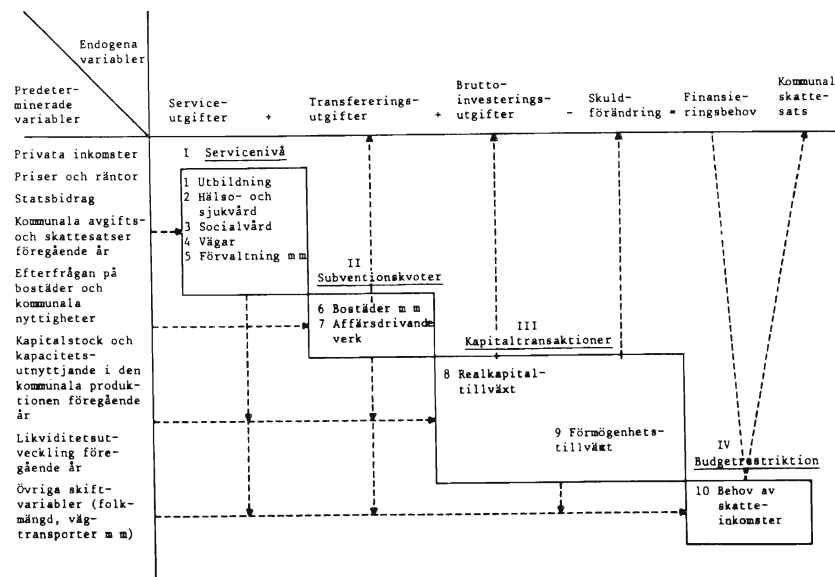
Den kommunala sektorns ökade betydelse i västvärldens ekonomier har medfört ett ökande intresse för sektorns utveckling bland ekonomer. En helt ny gren av nationalekonomin har växt fram under 60- och 70-talen. De kvantitativa studier som genomfördes var till en början huvudsakligen explorativa, dvs. de saknade ofta en formell teoretisk bas. De

hypoteser om utgiftsbeteendets bestämningsfaktorer som testades var av ad hoc-karaktär.

Teoretiska modeller för kommunalt ekonomiskt beteende har gradvis utvecklats och förfinats. Under det senaste årtiondet har flera ekonomiska beslutsmodeller utvecklats och estimerats. I dessa modeller söker man explicit beskriva den kommunalpolitiska beslutsprocessen, där hushållens efterfrågan på olika kommunala tjänster indirekt representeras av en «politisk nyttofunktion». Det är uppenbart att sådana modeller tvingas ge en relativt grov bild av beslutsprocessen, bl.a. för att gjorda antaganden skall kunna prövas statistiskt.

Den modell vi arbetar med – LOGOS – (*Local Government Spending*) – är en optimeringsmodell, som på ett förenklat sätt söker fånga planerings-, budgeterings- och beslutsprocessen i den kommunala sektorn året före verksamhetsåret. Utgiftsbesluten fattas således under osäkerhet om den faktiska utvecklingen av priser, löner m.m.

Figur 1. Den kommunale utgiftsmodellens struktur



Utgiftsmodellens struktur illustreras i figur 1. I den vänstra kolumnen anges de variabler som antas givna av de kommunala beslutsfattarna, medan den översta raden anger resultaten av de fattade besluten. De fem reala utgiftsändamål som särskiljs är utbildning, hälsovård, social-

vård, vägar och gator samt centralförvaltning m.m. Transfereringsutgifterna fördelas på bidrag till boende (hit räknas även t. ex. socialhjälp) och kommunala affärsverk. Med de reala utgifterna bestämda kan även investerings- och upplåningsbehov beräknas. Med såväl löpande utgifter som kapitalutgifter givna och statsbidrag och avgiftsinkomster kända kan slutligen behovet av skatteinkomster och skattesatser framräknas.

Med modellens hjälp kan de olika förklaringsfaktorernas inverkan på de kommunala utgifternas utveckling preciseras numeriskt. Pris- och inkomstelasticiteterna för de olika konsumtionsändamålen framgår av tabell 1.

Tabell 1: Genomsnittliga^a elasticiteter 1960–77.

Ändamål	Pris	Inkomst
Utbildning	-0,38	1.21
Sjukvård	-0.49	0.42
Socialvård	-1.56	1.68
Vägar	-0.63	0.36
Central förvaltning	-0.28	2.96
Totalt	-0.60	1.23

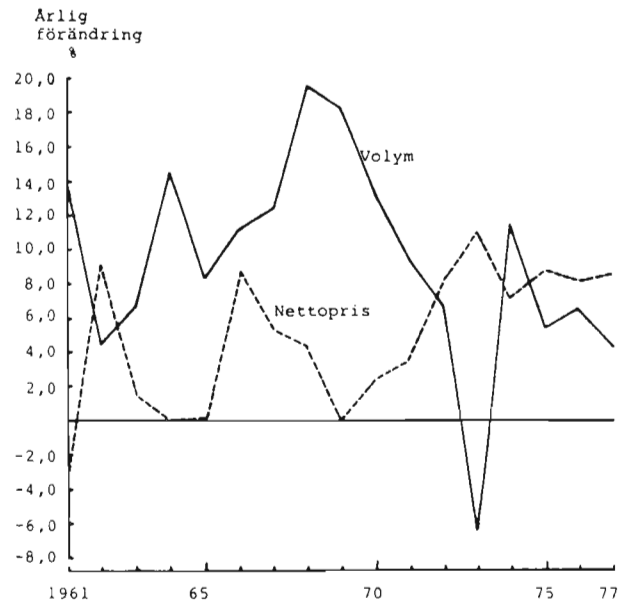
^a Modellens elasticiteter är inte konstanta.

Priselasticiteterna är negativa, vilket innebär att en prisökning enligt modellen påverkar utgiftsnivån för motsvarande ändamål negativt. Ökade statliga driftsbidrag – eller ökade avgiftsuttag – som minskar kommunernas egna kostnader eller «nettopriser», stimulerar således kommunernas serviceutbud, medan stegrade nettopriser har den omvända effekten. Enligt de redovisade skattningsresultaten är kostnadseffekten starkast inom socialvården medan utvecklingen inom övriga områden förefaller mer okänslig för ändringar i produktionskostnader och statsbidrag.

Den kraftiga negativa korrelationen mellan nettopris och volymutveckling illustreras av figur 2 nedan. De kraftiga svängningarna i nettoprisutvecklingen förklaras främst av lönekostnadsutvecklingen för bl.a. utbyggnaden av barn- och äldreomsorgen. Under vissa år – t. ex. 1961–62, 1965–66, 1967–68 och 1973–74 – har också förändringarna i produktionspriserna förstärkts genom samtidiga ändringar i statsbidragsandelarna.

Inkomsternas utveckling har naturligtvis starkt påverkat utgifts-

Figur 2. Volym- och nettoprisutveckling för kommunal socialvård 1960–77.



tillväxten. Det relativt låga värdet för sjukvården sammanhänger bl.a. med att den kraftiga utgiftstillväxten i hög grad förklaras av ökat vårdbehov genom befolkningens ändrade åldersstruktur. Resultaten avspeglar också den låga prioritet som under 70-talet tillmätts vägutbyggnaden såväl i de statliga som i de kommunala budgetarna.

De elasticiteter som anges i tabell 2 är partiella i den meningen att ingen hänsyn tas till återverkningarna av kommunernas utgiftsbeteende på priser och inkomster i ekonomin i övrigt. För att kvantitativt fånga även dessa effekter fordras att den kommunala utgiftsmodellen infogas i en makromodell för hela ekonomin. Preliminära simuleringsexperiment av den typen har genomförts med en tidigare version av LOGOS. (Se Ysander-Nordström 1984.) Med en sådan modellapparat ökar också möjligheterna att analysera effekterna av stabiliseringspolitiska åtgärder, riktade mot den kommunala sektorn.

Appendix

Hittills genomförda ekonomiska studier av de svenske kommunernas utgiftsbeteende – utöver det material som redovisats i skilda statliga

utredningar – har haft olika inriktning. Många har syftat till en bred beskrivning av den långsiktiga utvecklingen (Höök 1962, Svensson 1962, Ysander 1979, Lybeck 1981). Några har fokuserat på den kommunala sektorns roll i stabiliseringspolitiken (Matthiessen 1971, Murray 1973, 1981, Markowski 1975, Gramlich-Ysander 1981, Ysander-Murray 1983, Ysander-Nordström 1984). De empiriska studier som analyserat de interna allokeringmekanismerna inom kommunesektorn har antingen betonat institutionella mönster och budgetprocesser (Jonsson 1972, Andersson 1979), behandlat vissa speciella utgiftstyper (Murray 1977) eller i första hand studerat produktions- och kostnadssamband (Tjärnström 1971, Tallroth 1972).

Noter

- 1 Åren 1960 och 1973 enligt Nationalräkenskaperna.
- 2 Den kommunala sektorn omfattar då även kommunala affärsverk.
- 3 En sammanställning av ekonomiskt inriktade studier av kommunerna återfinns i Appendix.

Referenser

- Andersson, L., 1979, *Statens styrning av de kommunala budgeternas struktur*, Göteborg.
- Gramlich, E.M. – Ysander, B.-C., 1981, Relief Work and Grant Displacement in Sweden, i *Studies in Labour Market Behavior: Sweden and the United States*, (red Eliasson, G., Holmlund, B., Stafford, F.P.), IUI, Stockholm.
- Höök, E., 1962, *Den offentliga sektorns expansion*, IUI, Stockholm.
- Jonsson, E., 1971, *Kommunens Finanser*, EFI, Stockholm.
- Lybeck, J., 1981, Perspektiv på den kommunala expansionen, *Ekonomisk Debatt*, nr. 3.
- Markowski, A., 1975, *Investment Plans and Outcomes – Realization Functions for Sweden*, National Institute of Economic Research.
- Mathiessen, L., 1971, Finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument, i *Svensk finanspolitik i teori och praktik* (E. Lundberg m.fl.), Bonniers, Stockholm.
- Murray, R., 1973, *Samordning med kommunerna*, bilaga 11 till Betänkande av budgetutredningen, SOU 1973:45.
- Murray, R., 1977, Efterfrågan på offentliga tjänster, i *Den offentliga sektorns expansion*, (red. Gustavsson, B.), Uppsala.
- Murray, R., 1981, Central Control of the Local Government Sector in Sweden, *Working Paper No. 56*, IUI, Stockholm.

- Svensson, B., 1962, Kommunerna i den tidiga industrialismens samhälle i *Hundra år under kommunalförfattningarna*.
- Tallroth, B., 1972, *Realkapitaltillgång, produktivets- och kostnadsförhållanden inom den kommunala sektorn*, stencil, Nationalekonomiska institutet, Uppsala Universitetet.
- Tjärnström, S., 1971, *Kommunala kostnadsstudier. Empiriska uppskattningar av långsiktiga kostnadsfunktioner för vissa kommunala tjänster*, stencil, EFI.
- Ysander, B.-C., 1979, *Offentlig ekonomi i tillväxt*, IUI, Stockholm.
- Ysander, B.-C., – Murray, R., 1983, *Kontrollen av kommunerna*, IUI, Stockholm.
- Ysander, B.-C. – Mellander, E., 1984, *A Model of Local Government Behavior*, IUI, Stockholm.
- Ysander, B.-C., – Nordström, T., 1984, Local Authorities, Economic Stability and the Efficiency of Fiscal Policy, i *The Control of Local Governments* (red Gramlich, E.M. – Ysander, B.-C.), IUI, Stockholm.

Utgivna publikationer

Fullständig förteckning över utgivna skrifter kan erhållas på begäran.

Publikationer på engelska

1984

Labor Mobility. Studies of Labor Turnover and Migration in the Swedish Labor Market. Bertil Holmlund. 279 pp.

Economic Growth in a Nordic Perspective. ETLA, IUI, IØI. 373 pp.

Publikationer på svenska

1985

Arbete och löner. Ekonomiska teorier och fakta kring skillnader mellan kvinnor och män. Siv Gustafsson och Petra Lantz. 235 s.

De svenska storföretagen — en studie av internationaliseringens konsekvenser för den svenska ekonomin. Gunnar Eliasson, Fredrik Bergholm, Eva Christina Horwitz och Lars Jagrén, 229 s.

1984

Hur styrs storföretag? En studie av informationshantering och organisation. Gunnar Eliasson, Harald Fries, Lars Jagrén och Lars Oxelheim. IUI, Liber. 242 s.

De utlandsetablerade företagen och den svenska ekonomin. Gunnar Eliasson. Forskningsrapport nr 26. 69 s.

Produktivitetens utvecklingen i industrin i olika OECD-länder 1953—1980. Yngve Åberg. Forskningsrapport nr 25. 129 s.

ISSN 0443-0409

ISBN 91-7204-247-8