

Forskningsrapport
nr 18 1983

KONTROLLEN AV KOMMUNERNA

En översikt av svenska erfarenheter
under efterkrigstiden av statlig
kommunstyning

av
Bengt-Christer Ysander
Richard Murray



INDUSTRIENS UTREDNINGSGINSTITUT



**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 Erland Waldenström, ordf.

Tekn. dr Ingmar Eidem

Direktör Axel Iveroth

Docent Nils Landqvist

Direktör Olof Ljunggren

Direktör Lars Nabseth

Tekn. dr Curt Nicolin

Direktör Alde Nilsson

Direktör Bo Rydin

Direktör Sven H. Salén

Ekon. dr Hans Stahle

Direktör Ove Sundberg

Direktör Sven-Olov Träff

Tekn. dr Hans Werthén

Docent Gunnar Eliasson, chef

Adress

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

INDUSTRIENS UTREDNINGSSINSTITUT

Bengt-Christer Ysander och Richard Murray

KONTROLLEN AV KOMMUNERNA

**En översikt av svenska erfarenheter under
efterkrigstiden av statlig kommunstyrning**

(c) Industriens Utredningsinstitut

FÖRORD

Den snabba kommunala expansionen har inneburit att kommunala utgifts- och finansieringsbeslut numera kan spela en avgörande roll för stabiliteten i samhällsekonomin. Samtidigt har stagflationen, med tidvis divergerande utveckling av skattekraft och inflation, inte bara försvårat kommunernas finansiella planering utan också medfört risker för en väsentligt försämrad konjunkturanpassning av den kommunala utvecklingen.

Det finns därför idag särskild anledning att kritiskt utvärdera erfarenheterna av efterkrigstidens olika försök till statlig ekonomisk kontroll av den kommunala sektorns utveckling. Detta är syftet med den föreliggande forskningsrapporten. Författarna, Bengt-Charter Ysander och Richard Murray, ger först en översikt av kommunutveckling och styrproblem under de senaste tre decennierna. Därefter redovisas en systematisk utvärdering av olika utnyttjade statliga styrmedel gentemot kommunerna. Arbetet har utförts inom ramen för ett samnordiskt projekt gällande kommunerna i stabiliseringspolitiken, initierat av Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet.

Stockholm i april 1983

Gunnar Eliasson

INNEHÅLL

	Sida
Inledning	9
1 Kommunerna i samhällsekonomin	11
1.1 Den långsiktiga kommunutvecklingen	11
1.2 Kommuner och samhällsekonomisk stabilitet	22
1.3 Statlig styrning av kommunerna	28
1.4 Kommunernas utgiftsstruktur	30
1.5 Kommunal finansiering	32
2 Statliga kontrollinstrument gentemot kommunerna	38
2.1 Kontroll av finansiering	38
2.1.1 Skatter	38
2.1.2 Avgifter	41
2.1.3 Statsbidrag	46
2.1.4 Upplåning	51
2.1.5 Likviditet	53
2.2 Kontroll av utgifter	56
2.2.1 Reglering av kommunal verksamhet	56
2.2.2 Särskild investeringsreglering	57
2.3 Andra kontrollmöjligheter	60
2.3.1 Indikativ planering	60
2.3.2 Samordningsorgan	63
3 Sammanfattning och framåtblick	64
Tabellbilaga:	
Kommunal budgetutveckling 1960-80 med realekonomisk fördelning	67
Referenser	86

Figurer		Sida
1	Kommunala utgifter 1913-80 som andel av BNP	12
2	BNP-ökningens användning	13
3	De kommunala utgifternas ändamålsfördelning 1913, 1953 och 1980	14
4	Den kommunala konsumtionsandelen och dess bestämningsfaktorer 1960-80	15
5	Den kommunala konsumtionens utveckling	17
6	Utvecklingen av offentliga budgetar 1961-80	19
7	Konsumtion, kapitalbildning och transfereringar som andel av totala offentliga utgifter 1961-80	20
8	Procentuell förändring i kommunalt skatteuttag 1946-80	23
9	Kommunerna och konjunkturutvecklingen	25
10	Realekonomisk fördelning av kommunala utgifter 1980	31
11	Realekonomisk fördelning av kommunala inkomster 1980	34
12	Avgifternas kostnadstäckningsgrad i offentlig sektor	42
13A	Statsbidrag till driftskostnader (inkl generella bidrag) 1950-80	47
13B	Statsbidrag till kapitalutgifter 1950-80	47
14	Utvecklingen av landstingens och primärkommunernas likviditet och sparande	55
Tabeller		
1	Genomsnittliga elasticiteter för kommunal serviceproduktion 1960-77	16
2	Offentlig andel av total sysselsättning och investering	21
3	Finansiering av primärkommuner och landsting 1945-80	36

		Sida
4	Överenskommelser mellan stat och kommuner om utdebiteringsförändring	41
5	Avgifternas kostnadstäckningsgrad i primärkommunal verksamhet	44
6	Avgifternas kostnadstäckningsgrad i landstingskommunal verksamhet	44
7	Statlig kontroll av kommunal verksamhet	48
8	Statliga långtidsplanen och faktiskt utfall för kommunsektorn	61
9	Finansplaner och faktiskt utfall för kommunal verksamhet	62

INLEDNING

Syftet med den följande framställningen är att ge en kortfattad men systematisk översikt av de svenska efterkrigserfarenheterna av statlig styrning av kommunerna. Den styrning som här behandlas är den som direkt påverkar den ekonomiska utvecklingen för den samlade kommunsektorn. En summarisk utvärdering av detta slag blir med nödvändighet färgad av författarnas personliga bedömningar. Det föreligger endast ett fåtal försök till mera omfattande undersökningar av de statliga styrmekanismerna gentemot kommunerna och tillgängliga empiriska observationer ger ofta möjlighet till skiljaktiga tolkningar.

Flera faktorer har medverkat till att ge frågorna kring kommunernas roll i stabiliseringspolitiken en successivt förstärkt aktualitet.

Den kraftiga kommunala expansionen, har bl a inneburit att den kommunala sektorn vuxit ikapp industrin som arbetsgivare och att kommuner inklusive bolag och affärsverk kommit att svara för mellan femtedelen och tredjedelen av de totala investeringarna. Detta har givetvis i motsvarande mån förstärkt kommunernas möjligheter att påverka stabiliteten i samhällsekonomin. Koncentrationen till mindre än 300 kommunala beslutsenheter har samtidigt ökat möjligheterna för självständigt kommunalt handlande. Årsvariationerna i kommunal produktion och investering är också betydande om än inte i paritet med motsvarande fluktuationer i det privata näringslivet.

Att förändringar i den kommunala aktiviteten numera kan väsentligt påverka situationen i den övriga ekonomin genom efterfrågeförskjutningar på arbetsmarknad, kreditmarknad och på varumarknader är uppenbart. Mindre uppmärksammat i den allmänna debatten är det faktum att kommunerna också - genom sin arbetsintensiva verksamhet och genom eftersläpningen i utbetalningen av kommunala skattemedel - genomgående är mycket konjunktorkänsliga i den meningen att deras planering i hög grad styrs av förväntningar om inflations- och reallöneutveckling under de närmast

efterföljande åren. De typer av överraskningar i form av icke väntade förändringar i lön och inflation - eller av divergerande utveckling av inflation och reallön - som 70-talets svenska stagflationsutveckling gav rika prov på, medför därför för kommunerna kostnadskris eller överlikviditet. Dessa oväntade likviditetsförändringar i sin tur framkallar motsvarande anpassningar - om också ibland med betydande eftersläpning - av verksamhetsvolym och/eller skatter och avgifter.

Det är mot denna bakgrund man får tolka den påtagligt försämrade konjunkturanpassningen hos kommunerna under 70-talet. De traditionella formerna för statlig kontroll av kommunerna har också - som kommer att framgå av det följande - visat sig vara relativt ineffektiva, både ifråga om kortsiktig konjunkturpolitik och när det gäller att åstadkomma kommunal samverkan för att lösa balansbrister och underskottsproblem i ett något längre tidsperspektiv. Inför de fortsatta stabiliseringspolitiska påfrestningar och störningsrisker som väntar oss på 80-talet finns det därför anledning att se över arsenalen av styrmedel och diskutera nya styrformer om en förbättrad stabiliseringspolitisk beredskap. Den följande översikten kan utgöra en utgångspunkt för en sådan översyn.

Av utrymmesskäl har vi inte alls behandlat de frågor som sammanhänger med skillnader mellan olika kommuner ifråga om resurser, behov och beteende. Detta är desto mer beklagligt då vi vet att dessa skillnader är stora och att hänsynen till fördelningen mellan kommunerna kommer att utgöra en viktig restriktion för den stabiliseringspolitiska styrningen av kommunerna.

För att underlätta för läsaren att få en samlad överblick över utvecklingen av de kommunala finanserna redovisas i en tabellbilaga en realekonomisk fördelning av kommunal budgetutveckling 1960-80, byggd på en särskild bearbetning av de kommunala finansräkenskaperna.

1 KOMMUNERNA I SAMHÄLLESEKONOMIN

1.1 Den långsiktiga kommunutvecklingen

Kommunernas dominerande roll i samhällsekonomin utgör ett iögonenfallande särdrag i den svenska ekonomin jämfört med andra industriländer i väst.¹ Av de 70 % av nationalinkomsten som kanaliseras genom offentliga budgetar i Sverige utgör kommunala utgifter nära hälften. Var fjärde sysselsatt person har kommunen som arbetsgivare. Som framgår av figur 1, har de kommunala utgifterna under efterkrigstiden ökat väsentligt snabbare än BNP, fördubblade sin andel av de samlade resurserna under de senaste 20 åren (jfr Ysander, 1979, 1980).

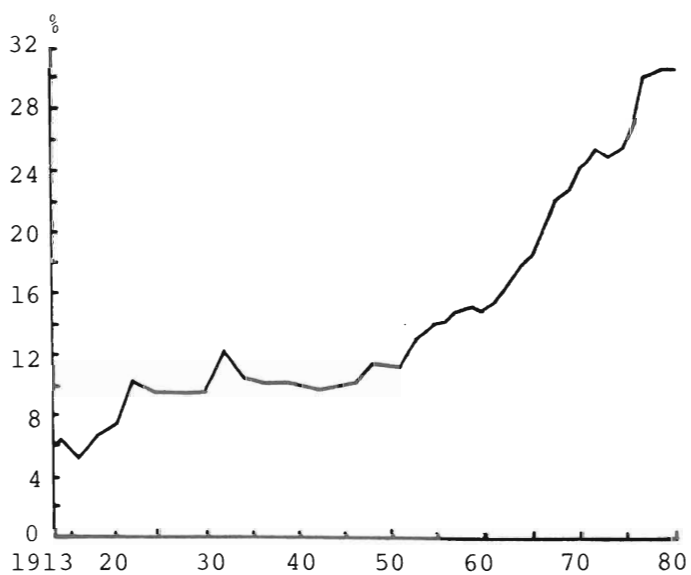
Figur 2 visar att denna förskjutning av resursandelarna, både under 60-talet, och i ännu högre grad under 70-talet, främst skedde på bekostnad av inhemsk kapitalbildning, medan privatkonsumtionens andel bibehölls relativt oförändrad. Under vardera av de senaste två decennierna ökade den kommunala sysselsättningen med 180-190 tusen personer, vilket medverkade till en ökning av genomsnittligt skattetryck med 12-13 procentenheter. Vad som framför allt understryks av figur 2 är dock skillnaden i utvecklingsmönster mellan 60-tal och 70-tal. Medan den kraftiga kommunala expansionen på 60-talet skedde inom ramen för en ekonomi i snabb tillväxt, förklaras andelsförskjutningen under 70-talet främst av den allmänna ekonomiska stagnationen, till vilken den kommunala utgiftsutvecklingen endast mycket långsamt anpassade sig (jfr Nordström-Ysander, 1980).

Vad de kommunala utgifterna används till visar figur 3. Vi ser att förskjutningen av ändamålsstrukturen under efterkrigstiden

¹ För en jämförelse med andra länder ifråga om de kommunala utgifternas nivå och framtid jfr t ex Gramlich-Ysander 1983.

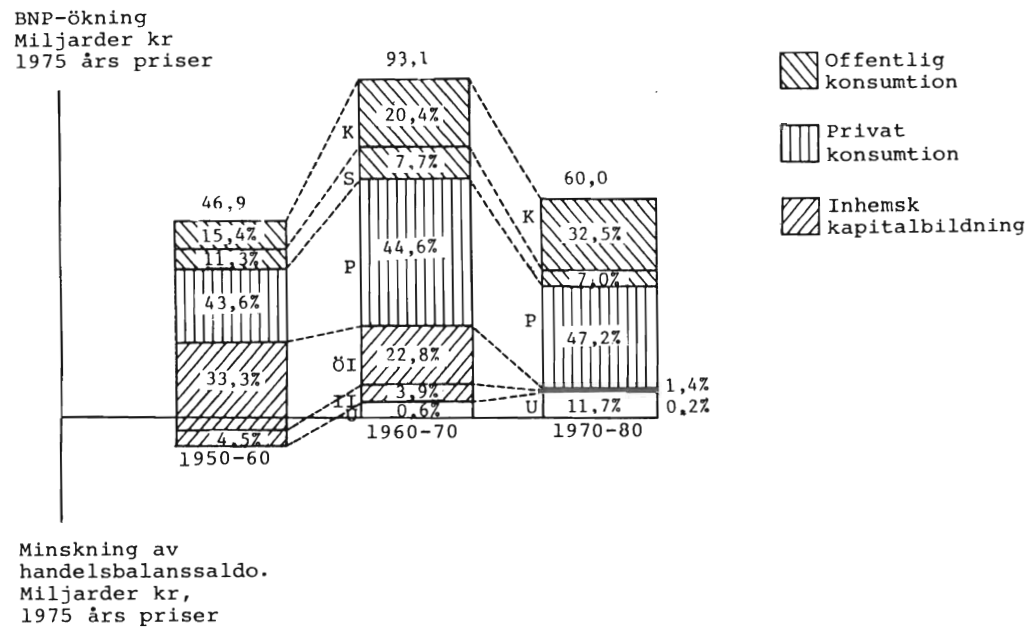
framför allt inneburit kraftigt ökade andelar för sociala ändamål - bostäder, sjukvård och socialvård - medan sjunkande andelar redovisas för såväl undervisning och industriell verksamhet som samhällsplanering och administration (jfr Ysander, 1979).

Figur 1 Kommunala utgifter 1913-80 som andel av BNP



Källa: Ysander (1980b)

Figur 2 BNP-ökningens användning 1950-60, 1960-70, 1970-80

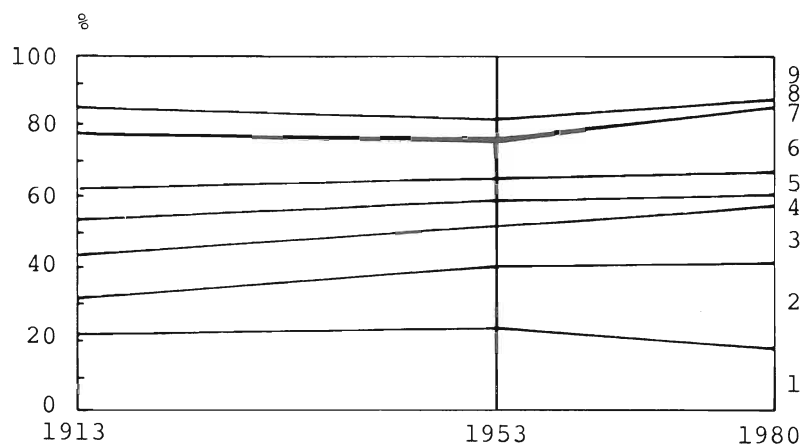


<u>Industriysselsättn</u> 1 000-tal personer	+97	+21	-76
<u>Kommunal sysselsättn</u> 1 000-tal personer	~ +20	~ +180	+187
<u>Genomsnittligt skattetryck, %</u> (skatter och arbetsgivaravg i % av BNP)	+7	+13	+12

U = Ökning av handelsbalanssaldo
 II = Ökning av industriinvesteringarna
 ÖI = Ökning av övriga investeringar
 P = Ökning av privat konsumtion
 S = Ökning av statlig konsumtion
 K = Ökning av kommunal konsumtion

Källa: Nordström-Ysander (1980).

Figur 3 De kommunala utgifternas ändamålsfördelning
1913, 1953 och 1980

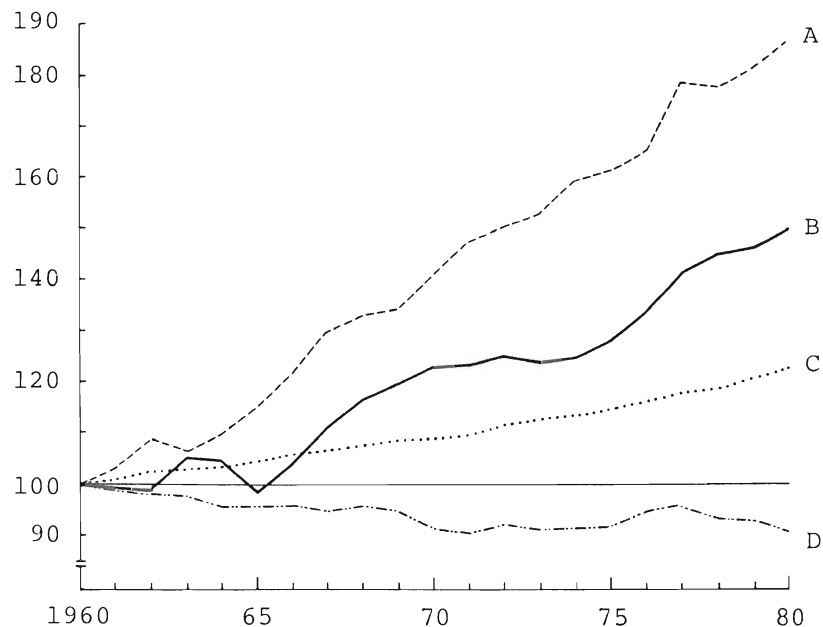


- | | |
|---|---------------------------------------|
| 1 = Undervisning | 5 = Väg- och gatuväsen |
| 2 = Hälso- och sjukvård | 6 = Bostadsförsörjning |
| 3 = Socialvård | 7 = Brandväsen |
| 4 = Rättsväsen, förvaltning och samhällsplanering | 8 = Kyrkliga ändamål |
| | 9 = Industriell verksamhet och övrigt |

Källa: Höök (1962) samt KDI.

Några av de bestämningsfaktorer, som långsiktigt styr den kommunala utgiftsutvecklingen exemplifieras i figur 4. Utvecklingen av den kommunala konsumtionens andel av BNP kan som synes i en icke oväsentlig utsträckning förklaras av den tendens till ökat relativt vårdbehov, som framför allt den tilltagande "förgubbningen" av befolkningen medfört under hela efterkrigstiden. Tar man därutöver också hänsyn till de stora utbildningsreformerna och till de starkt ökade kraven på barnomsorg utanför hemmet, torde större delen av andelsökningen under efterkrigstiden kunna härledas från dessa "förskjutningar i efterfrågemönstret". En fortskridande ökning av relativpriset för kommunal konsumtion, främst sammanhängande med den höga lönekostnadsandelen, och särskilt accelererad i slutet av 60-talet och i mitten av 70-talet, har också kraftigt medverkat till den snabba uppgången av den kom-

Figur 4 Den kommunala konsumtionsandelen och dess bestämningsfaktorer 1960-80



- A = Implicitprisindex för kommunalkonsumtion/
Implicitprisindex för BNP
- B = Kommunalkonsumtion/BNP (1977 års priser)
- C = Vårdkostnadsvägt befolkningsindex/totalbefolk-
ningsindex
- D = Privatkonsumtion/BNP (1977 års priser)

munala utgiftsandelen i BNP i löpande priser. Figur 4 kan samtidigt sägas illustrera den kommunala sektorns relativa okänslighet på kort sikt för pris- och inkomstförändringar.¹ Att det kommunala utgiftsbeteendet visar låga inkomst- och priselasticiteter visar också de skattningar på tidsseriematerial, som redovisas i tabell 1 (Ysander, 1980a). Motsvarande låga tal visar de skattningar som gjorts på tvärsnittsmaterial (Murray, 1981).

¹ En grov indikation på graden av anpassning i kommunal verksamhet till förändringar i hushållens inkomster ger den i figuren markerade andelsutvecklingen för privat konsumtion.

Tabell 1 Genomsnittliga elasticiteter för kommunal serviceproduktion 1960-77

Ändamål	Pris	Inkomst ^a
Utbildning	-0,25	0,63
Sjukvård	-0,31	0,29
Socialvård	-1,06	0,94
Vägar	-1,00	0,54
Administration, etc	-0,24	1,57
Totalt	-0,43	0,68

^a Inkomstelasticiteterna summerar här två olika slag av effekter av en ökning i hushållens disponibla inkomster: en direkt effekt på avvägningen privat-kommunal konsumtion samt en laggad indirekt effekt via de ökade skatteinkomsterna.

Tabellen skall läsas på följande sätt: En uppgång i nettopriset på kommunal service med 1 % sänker socialvårdsproduktionen med 1,06 %. En ökning av inkomsten med 1 % ökar socialvårdsvolymer med 0,94 %.

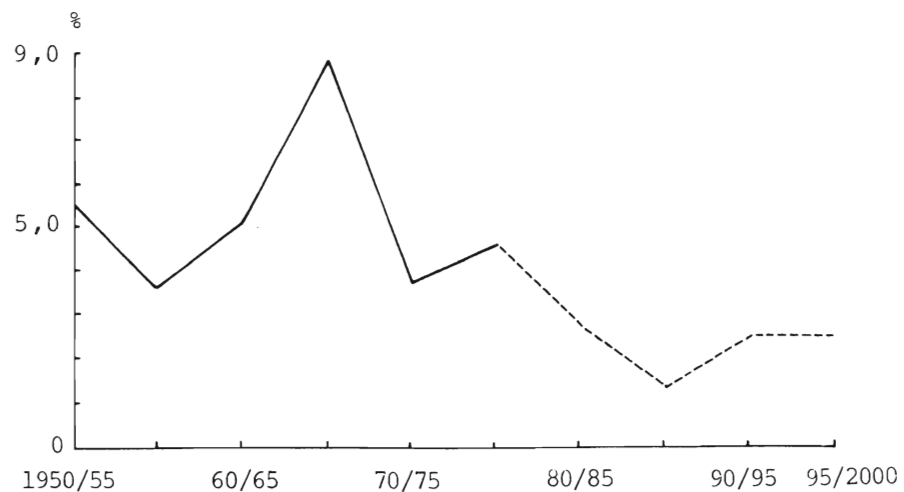
Källa: Ysander, B-C, "An Econometric Model of Local Government and Budgeting", IUI Working Paper No. 43.

Att 60-talets extrema expansionstakt redan under 70-talet dämpades och återgick till 50-talets nivåer, framgår av figur 5. Medräknas också de kommunala investeringarna, som gick tillbaka kraftigt 1973-75 för att därefter stagnera och de likaså reellt stagnerande kommunala transfereringarna, blir dämpningstendensen ännu mer påtaglig. Den streckade framtidsprojektionen i figur 5, som utgår från ett scenario från 80-talet, som relativt väl ansluter sig till den senaste statliga långtidsutredningen, visar också att 80-talet kan väntas uppvisa en relativt återhållsam kommunutveckling, även utan statliga styråtgärder. För såväl 80-talet som 90-talet beräknas ökningen av åldringsandelen i befolkningen bli

väsentligt mindre än under 70-talet, samtidigt som en drastisk reduktion av ungdomskullarna i skolåldern kommer att registreras under 80-talet. Ökade svårigheter att höja skatterna, stagnerande eller minskande statsbidragsandelar och ett stagnerande räntenetto torde bidra ytterligare till försiktighet i kommunala utgiftsbeslut under 80-talet. Om man borträknar de utgiftsökningar som beror på förändringar i huvudmannaskap eller på särskilt finansierade beredskapsarbeten, ökade den kommunala konsumtionen endast knappt 2 % under 1982, och motsvarande ökningstal för 1983 beräknas till endast drygt 1 %. (Preliminär Nationalbudget 1983.)

Medan den långsiktiga utgiftstrenden planar ut, kommer otvivelaktigt på sikt serviceefterfrågan att fortsätta att öka. Det talas ofta om en förvuxen eller alltför stor kommunal sektor. Den stora expansionsperioden i svenska kommuner har säkert efterläm-

Figur 5 Den kommunala konsumtionens utveckling
Genomsnittlig årlig volymtillväxt i procent



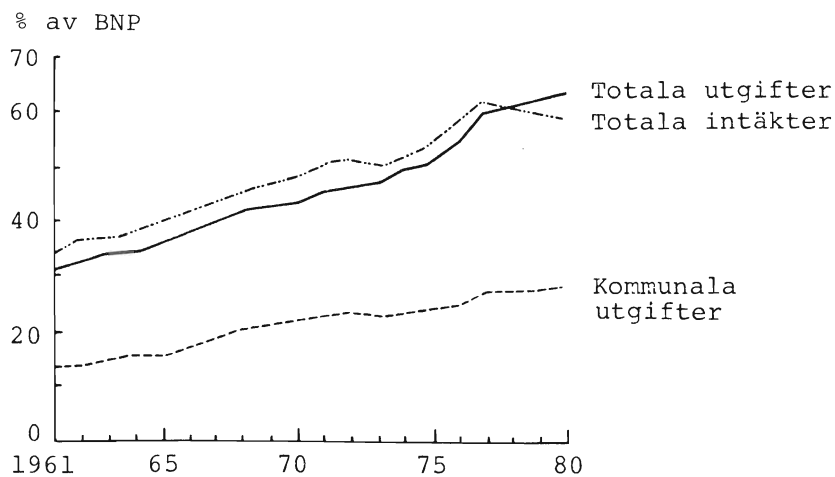
nat stora och viktiga effektivitetsproblem. Men det finns knappast något underlag för att påstå att vi allmänt skulle ägna för mycket resurser åt t ex vård och utbildningsservice. Varken attitydundersökningar i Sverige eller jämförelser med konsumtionsmönstrets utveckling i andra länder tyder på detta. Vad som skiljer oss från en del andra industriländer i detta avseende är inte efterfrågemönstrets utveckling utan det sätt varmed vi finansierar tjänsteproduktionen, vår extrema grad av skattefinansiering och kommunalisering. En kritisk fråga i slutet av 80-talet och på 90-talet torde bli om vi klarar av att med enbart skattefinansiering kunna mobilisera betalningsvilja för en växande volym av kommunalt producerade tjänster. Det finns risk att vi så småningom kommer att slå i "skattetaket", dvs nå den punkt där hänsynen till snedvridningar i resurshushållningen och orättvisor i skatteutfallet gör det omöjligt att öka skatterna ens för mycket högprioriterade ändamål.

Hur de kommunala budgetarna utvecklats som andel av den konsoliderade offentliga sektorn framgår av figur 6. Det är som synes först under senare delen av 70-talet som kraftigt ökade statliga transfereringar medför en påtaglig stegring av den statliga andelen av de offentliga utgifterna. Inom den offentliga sektorn förekommer över- och underskott främst på central nivå, medan den kommunala sektorn genomsnittligt brukar balansera inkomster och utgifter. Att kommunerna framför allt svarar för en stor och växande andel av den offentliga konsumtionen medan kapitalbildningsandelen är i stort sett oförändrad och den mycket begränsade transfereringsandelen sjunker visas i figur 7. (Jfr Tabellbilagan.) Kommunernas dominerande ställning som offentliga arbetsgivare och investerare framgår av tabell 2, som också redovisar betydelsen av den kommunala bolags- och affärsverkssektorn.

Samtidigt som den kommunala verksamheten expanderat har också dess organisation omvandlats. Det har skett en stark koncentration av de kommunala besluten i och med att antalet beslutsenheter under de senaste 20 åren minskat till en fjärdedel - till 24 landsting och 284 primärkommuner. Samtidigt har några av de

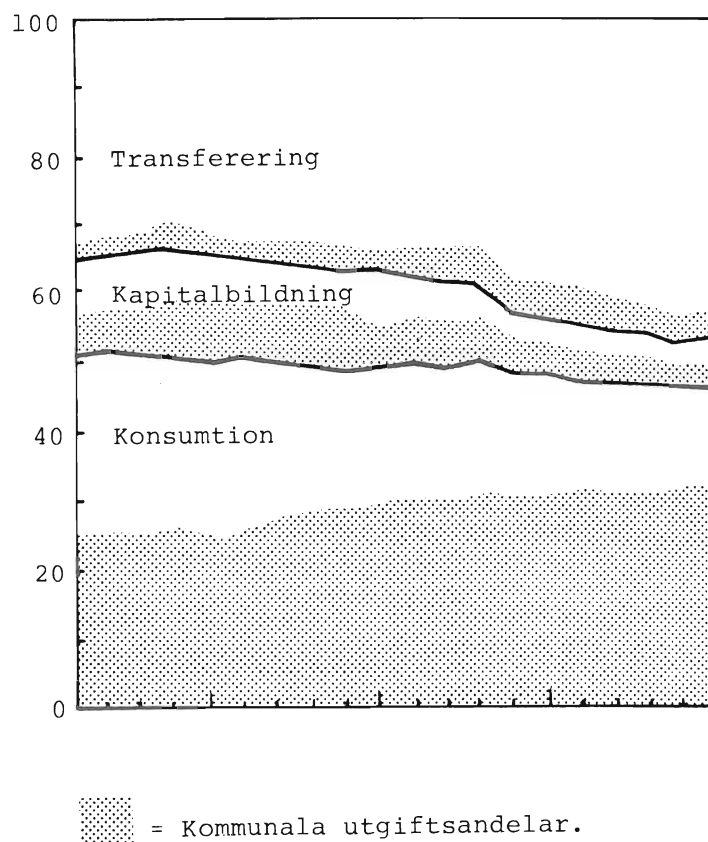
mest expansiva områdena för offentliga tjänster, framför allt mentalvård och gymnasieskola samt rikssjukvården vid Karolinska och Akademiska Sjukhusen, kommunaliserats, medan staten i stället övertagit ansvaret för polisväsendet. Det kommunala ansvarsområdet har därmed, både i formen och i reell mening, väsentligt vidgats. Enskilda landsting och kommuner har i dag betydligt större möjlighet än tidigare att självständigt sköta långsiktig planering och upphandling och förhandla med stat och storföretag. Samtidigt med en successiv differentiering och diversifiering av deras tjänsteutbud har också deras ansvarsområde vidgats genom en ökad kommunal medverkan såväl i fördelningspolitiken som i stabiliseringspolitiken.

Figur 6 Utvecklingen av offentliga budgetar 1961-80



Källa: Nationalräkenskaperna.

Figur 7 Konsumtion, kapitalbildning och transfereringar som andel av totala offentliga utgifter 1961-80



Källa: Ysander (1982b).

Tabell 2 Offentlig andel av total sysselsättning och investering
(procent)

	Sysselsättning (personer)		Investering (brutto)	
	1970	1979	1970	1979
1) Statsföretag AB	0,9	1,1	1,3	2,0
2) Andra statsägda bolag (inkl kreditinstitutioner)	0,6	1,8	0,5	2,4
3) Statliga affärsverk	3,7	3,7	6,9	6,5
4) Statliga myndigheter	6,3	7,5	5,2	5,2
Stat totalt	11,5	14,1	13,9	16,1
5) Kommunala bolag	n.a.	0,9	10,6	7,8
6) Kommunala affärsverk	1,0	1,2	6,4	4,4
7) Kommunala myndigheter	14,3	22,3	16,6	11,7
Kommun totalt	15,3 ^a	24,4	33,6	23,9
Offentligt	26,9 ^a	38,5	47,5	40,0

^a Dessa totalsiffror exkluderar kommunala bolag, för vilka data gällande 1970 icke finns tillgängliga.

Källa: Eliasson-Ysander (1981).

1.2 Kommuner och samhällsekonomisk stabilitet

När den svenska kommunala utvecklingen först blev föremål för ekonomisk forskning på 60-talet var det - vid sidan av långsiktig strukturutveckling (Höök 1962) - främst deras roll i konjunkturutvecklingen som uppmärksammades (jfr t ex Lindbeck, 1956, Matthiessen, 1971, Johnsson, 1971). Forskarna var i stort sett eniga i sin bedömning. Förändringarna i den kommunala verksamheten hade till största delen varierat kontracycliskt och därmed verkat konjunkturstabiliserande. Detta ansåg man främst hängde samman med den tvååriga eftersläpningen i utbetalningen av de kommunala skattemedlen. De kommunala budgetarna avspeglar ju alltid en kapplöpning mellan dagens lönekostnader som bestämmer de kostnader eller priser, som kommunen får betala, och gårdagens löner som, tillsammans med sysselsättningsnivån, i stor utsträckning styr de utbetalda skatteintäkterna. Detta betyder - vid en relativt jämn sysselsättningsutveckling - att stigande inflation med stigande löner normalt innebär dyrtid för kommunen, medan deflation och stagnerande löneutveckling ger goda tider, som dessutom ofta förstärks av skattehöjningar under föregående dyrtid. Så länge konjunkturmönstret var sådant att, genomsnittligt, konjunkturuppgång och inflationsperioder efter två år avbyte konjunkturnedgång och deflationsperioder - så länge kunde den tvååriga förskjutningen i utbetalningen av kommunala skattemedel väntas säkerställa en kontracyklisk eller stabiliserande effekt av kommunutgifterna.

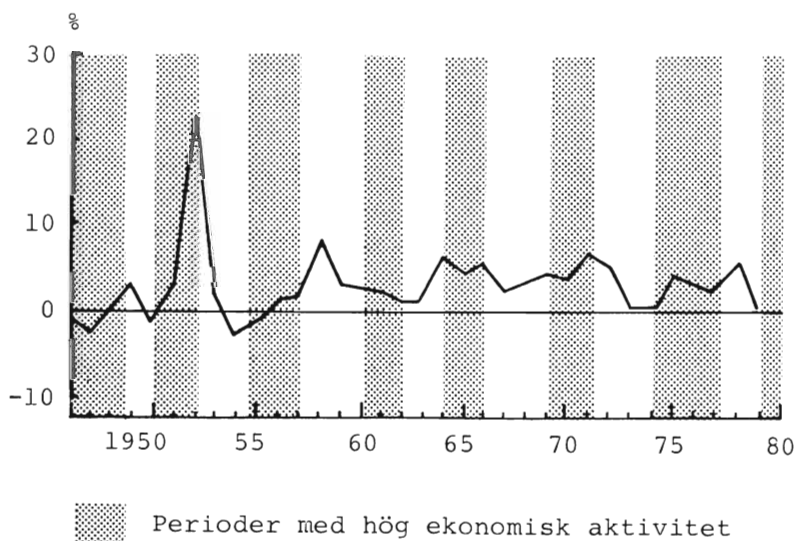
I efterhand kan man möjligen ha skäl att tycka att det stabiliseringspolitiska betyget sattes litet väl högt. Som framgår av figur 8, hade kommunerna även under denna period en olycklig tendens att sanera sin ekonomi genom skattehöjningar när högkonjunkturen nästan var förbi eller lågkonjunkturen hade börjat (Murray 1973 och 1981b).

På 70-talet inträffade en drastisk förändring i fråga om kommunernas roll i de ekonomiska konjunkturerna. De kommunala aktivitetstopparna 1970, 1974-75 samt 1979-80 inträffade alla under

uppsvingsperioder i ekonomin, medan nedgångsperioderna under 1971-72 respektive 1977-78 sammanföll med bottennoteringar för den övriga ekonomin.

Det var emellertid inte så mycket kommunernas beteende som hade ändrats som konjunkturerna. 70-talets stagflation innebar bl a att vi hade en ojämn inflationstakt, som dessutom inte längre var korrelerad med produktion och inkomster, vilket gjorde att den kommunala verksamheten kom i "fel" takt med konjunkturutvecklingen.

Figur 8 Procentuell förändring i kommunalt skatteuttag 1946-80



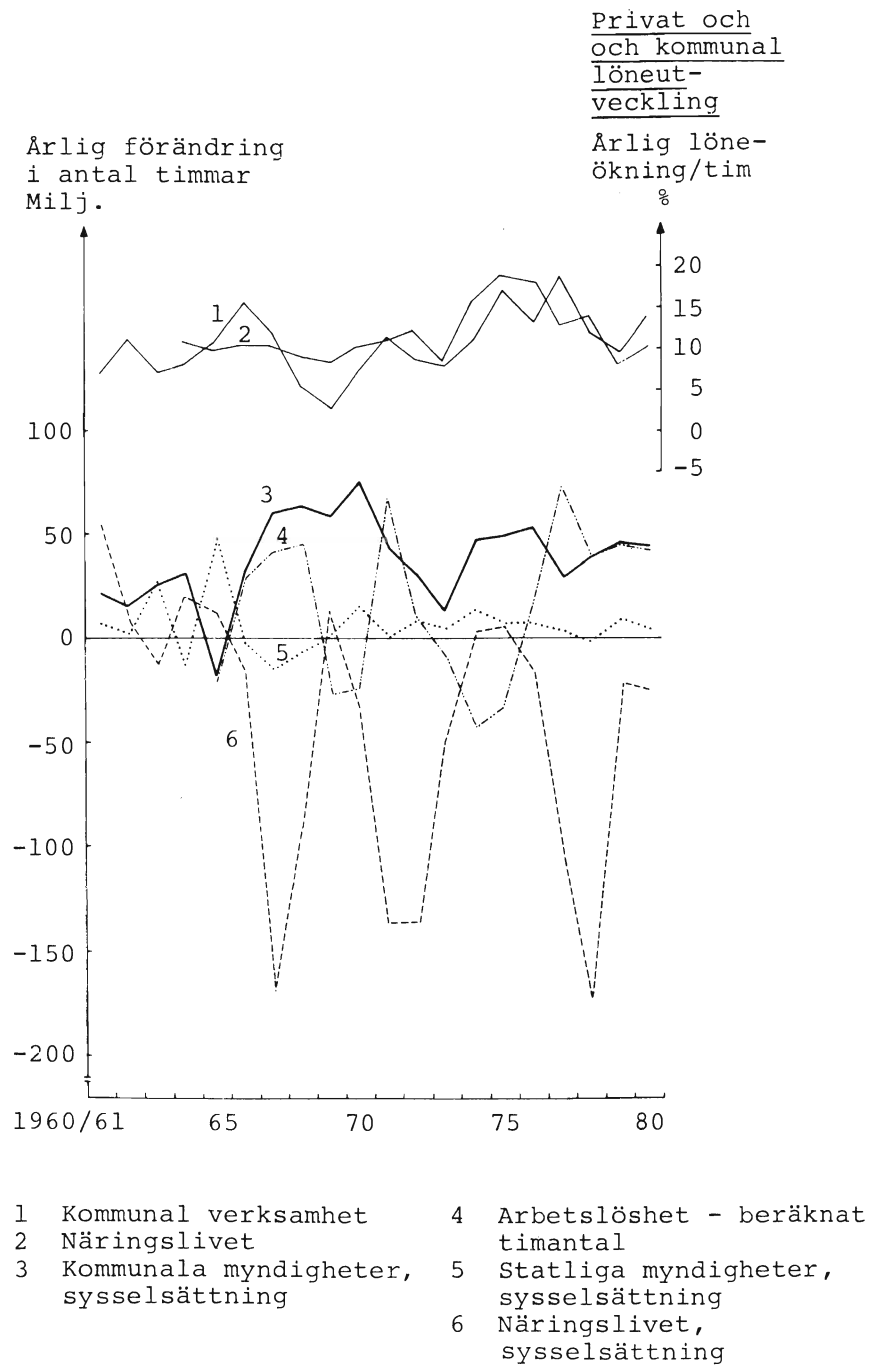
Källa: Murray (1981b).

Denna tendens till en kommunal "förstärkning" av konjunkturerna under 70-talet framgår också av figur 9 som visar kommunal löne- och sysselsättningsutveckling under perioden 1960-80 jämfört med motsvarande utveckling för det privata näringslivet. Diagrammet visar bl a att den kommunala sysselsättningen under 70-talet tenderar att samvariera med sysselsättningen i näringslivet och rör sig i motsatt riktning mot den totala arbetslösheten. Den kontinuerliga sysselsättningsökningen inom offentlig sektor har kraftigt bidragit till den, internationellt sett, höga svenska sysselsättningsnivån under 70-talet och till att variationerna i kommunal sysselsättning varit väsentligt mindre drastiska än motsvarande variationer i näringslivet. Diagrammet motsäger inte heller den vanliga hypotesen att den kommunala sysselsättningsexpansionen bidragit till att hålla upp löneökningarna. De kommunalt anställda torde dock inte ha haft en löneledande roll under 70-talet i den mening att deras löneökningar skulle varit större eller kommit tidigare än för andra avtalsområden.¹

Under 70-talet försköts emellertid intresset från det korta konjunkturperspektivet till det medellånga stabiliseringsperspektivet. Intresset kom alltmer att fokuseras kring de balansproblem - underskotten i bytesbalans och i offentlig budget - som under 70-talet utlöstes av en serie utbudsstörningar, främst oljeprischockerna 1973 och 1979. Stabiliseringsfrågorna i stagflationens svenska ekonomi gällde inte så mycket konjunkturpolitisk utjämning via variationer av offentlig efterfrågan, som riskerna att stelhet i privat och offentligt utbud skulle göra ekonomin inflationsbenägen och försvåra en snabb anpassning till förändrade villkor och relativpriser i världsekonomin. I detta stabiliseringspolitiska perspektiv var det framför allt graden av tröghet och bristande anpass-

¹ Att offentligt anställda ibland, t ex vid tvåårsavtalet 1975-76, träffat centrala avtal före de privatanställda, och därigenom möjligen bidragit till att bestämma utgångsnivån för övriga avtal, motsäger inte vår tolkning ovan, som gäller den totala timlöneutvecklingen över åren.

Figur 9 Kommunerna och konjunkturutvecklingen



ningsförmåga i den kommunala sektorn som kom att uppmärksammas och diskuteras.

Kommunernas roll i detta perspektiv har ofta diskuterats i termer av begreppet "utträngning". Ordet används för att uttrycka det förhållandet att kommunernas resursutnyttjande kan ske på bekostnad av övriga sektorer under perioder när inte tillräckligt mycket lediga resurser föreligger.

Man har ifråga om 70-talet i den senaste debatten talat om kommunal utträngning på konsumtionsmarknaden, på kreditmarknaden och på arbetsmarknaden.

Vi konstaterade redan ovan att kommunsektorns utveckling under 70-talet karakteriseras av en betydande tröghet eller inflexibilitet inför förändrade villkor i ekonomin, vilket bl a registrerats genom en låg pris- och inkomstelasticitet. Denna "tröghet" kan medföra stabiliseringspolitiska problem. Det kan bl a vara svårt att genomföra en nödvändig åtstramning av total inhemsk efterfrågan om detta innebär att den kommunala efterfrågan ökar kraftigt på bekostnad av privat konsumtion och privata investeringar.

Man kan däremot inte förklara det statliga budgetunderskottet och trängseln på kreditmarknaden i slutet av 70-talet med hänvisning till den kommunala expansionen. De svenska kommunerna har aldrig svarat för någon stor andel på kreditmarknaden. Under 70-talet reducerades deras nettoupplåning successivt och låg vid ingången till 80-talet på plus minus noll. Det är också svårt att hävda att det var den kommunala expansionen som tvingade staten till stor upplåning. Den senare delen av 70-talet uppvisar nämligen stigande statsbidragsandelar i den kommunala finansieringen, vilket kan tolkas så att staten under denna period närmast stimulerade kommunerna till fortsatt expansion.

Det är däremot otvivelaktigt sant att den kommunala verksamhetsexpansionen, och den snabba ökningen av statliga transferering-

ar, som ligger bakom budgetunderskottet, hade gemensamma orsaker. I bägge fallen rör det sig om omfördelningar som bl a sammanhänger med strukturförändringar i befolkning, arbetsmarknad och industri. Medan statens och socialförsäkringssektorns omfördelning sker väsentligen via transfereringar av kontanta medel, omfördelar kommunerna i huvudsak genom att tillhandahålla kraftigt subventionerade tjänster till de olika grupper det gäller - pensionärer, barnfamiljer, sjuka, arbetslösa etc. Vad uppkomsten av stora statliga budgetunderskott signalerar - åtminstone till en början - är att man icke velat eller ansett sig kunna reducera standarden hos de nettobetalande grupperna i takt med förmånsökningen till de nettomottagande. Den kommunala "omfördelningen" under 70-talet har dock knappast expanderat snabbare än omfördelningen via statens egna transfereringar. Expansionen av kommunernas serviceutbud är emellertid väsentligt mindre knutet till långsiktiga lagfästa kontraktsförpliktelser än de statliga transfereeringarna.

Ett annat "utträngningsproblem" gäller frågan om huruvida industrins rekryteringsmöjligheter försämrats av den kommunala sysselsättningsexpansionen eller vilken roll kommunal sysselsättningsutveckling spelat för lönerörelse och löneglidning. Kommunal och privat arbetsmarknad är visserligen endast delvis konkurrerande på kort sikt. Detta utesluter inte möjligheten att sysselsättningsläget inom den kommunala sektorn påverkar löneanspråk och lönesättning inom näringslivet. Dessvärre saknas ännu mera ingående empiriska undersökningar av dessa förhållanden.

Kommunutvecklingen torde komma att utgöra en central faktor i stabiliseringspolitiken också under de följande åren på 80-talet. Det finns anledning vänta sig betydande förändringar i inflationstakt och kapacitetsutnyttjande även i framtiden, vilket gör att vi inte kan påräkna någon automatiskt välanpassad kommunal konjunkturanpassning. Framför allt gör det kvarstående stora offentliga budgetunderskottet det nödvändigt att säkerställa kommunernas medverkan i åtstramningen av inhemsk efterfråga. Som framgick

av vår diskussion ovan ser det emellertid för närvarande ut som om den mycket kraftiga dämpningen av den kommunala öknings-takten skulle komma att fortsätta även utan några speciella statliga påtryckningar.

1.3 Statlig styrning av kommunerna

Tre olika tidsperspektiv är aktuella när det gäller statlig styrning av kommunerna: det korta konjunkturperspektivet, det medellånga stabiliseringsperspektivet och det långa strukturperspektivet.

Trots de övervägande goda erfarenheterna av kommunal konjunktur-anpassning under de första efterkrigsdecennierna var det fortfarande i början av 70-talet främst de konjunkturrella styrproblemen man intresserade sig för i statliga utredningar och åtgärdsprogram. Man sökte med hjälp av kreditpolitik, särskilda arbetsmarknadsanslag, särskilda beskattnings- eller subventionsåtgärder samt genom byggnadskontroll påverka de kommunala investeringarnas tidslokalisering. De studier som senare gjorts (jfr bl a Murray, 1981a, Markowski, 1975) tyder emellertid på att dessa åtgärder sällan nådde åsyftad effekt. En kreditåtstramning kunde kommunerna kringgå tillfälligt genom en likviditetsförsämring, dvs med hjälp av kort upplåning. De långa planeringstiderna för kommunala investeringar medförde att särskilda investeringskatter respektive subventioner kortsiktigt mera påverkade likviditeten än investeringsvolymen. Vad slutligen gäller AMS-finansierade beredskapsarbeten, visade det sig att igångsättningstiderna ofta var alltför långa också för projekt tillhörande den arbetsmarknadspolitiska sk "investeringsreserven". Den goda konjunkturanpassningen under 50- och 60-talen synes således ha kommit till stånd inte så mycket tack vare utan närmast trots försöken till statlig konjunkturstyrning (Murray 1981b).

Direkt likviditetspåverkande åtgärder - t ex förskjutningar i tiden av utbetalningar av skattemedel eller statsbidrag - föreslogs

redan av budgetutredningen (SOU 1973:43) men har först under de senaste åren prövats, och då på ett tämligen ad hoc-artat sätt (se regeringens budgetförslag 1983:84).

I skuggan av den ekonomiska krisen på 70-talet blev den kortsiktiga konjunkturanpassningen av mindre intresse - trots att den faktiska anpassningen som vi sett drastiskt försämrades. Diskussionen kring kommunerna inriktades i allt högre grad på det medellånga och långa perspektivet. Huvudproblemet var att säkerställa att kommunerna medverkade i den nödvändiga inhemska åtstramningen genom att följa de riktlinjer regeringen givit i finansplan och långtidsutredningar.

I ett sådant längre tidsperspektiv kan man urskilja tre olika aktuella typer av styrmedel. Den "mjuka" typen av påverkan utnyttjar övertalning, dvs indikativ planering, frivilliga överenskommelser och organisatorisk samordning. Under hela 70-talet utnyttjas endast sådana påverkningsformer. Man sökte bli åstadkomma en samordnad statlig-kommunal långtidsplanering innefattande bl a normer för kommunal volymökning, man träffade överenskommelser om skattehöjningsbegränsningar, och intermittenta konsultationer mellan statliga och kommunala representanter ägde rum.

Då dessa mjuka styrmedel inte visade sig särskilt framgångsrika och underskottsproblemen framstod som alltmera allvarliga och brådskande började man under 80-talets första år att medvetet arbeta med något "hårdare" styrformer, nämligen begränsningar eller reduceringar i statsbidragen, såväl generella som ändamålsanknutna, samt indragningar till staten av skatteintäkter från viss del av den kommunala skattebasen.

Samtidigt diskuterades möjligheten av att tillgripa ännu hårdare metoder genom att lagstifta om begränsningar för kommunalt skatteuttag respektive om maximalt tillåten kommunal utgiftsökning. Den kraftiga dämpning av den kommunala utgiftsökningen som noterats under de senaste åren torde dock, åtminstone för tillfället, ha gjort dessa propåer inaktuella.

För det långsiktiga strukturperspektivet har någon särskild styrning, utöver vad som ligger i den statliga regleringen av såväl obligatorisk som viss frivillig kommunal verksamhet, inte varit aktuell. Speciellt under de senaste åren har den offentliga debatten kring kommunala effektivitetsproblem varit intensiv. Debatten har ofta koncentrerats kring möjligheten av en privatisering av kommunal produktion i effektivitetshöjande syfte eller en "privatisering" av kommunal finansiering. En breddad användning av avgiftsfinansiering har av många bedömts som nödvändig om och när en ökad skattefinansiering inte längre är möjlig eller samhällsekonomiskt försvarbar.

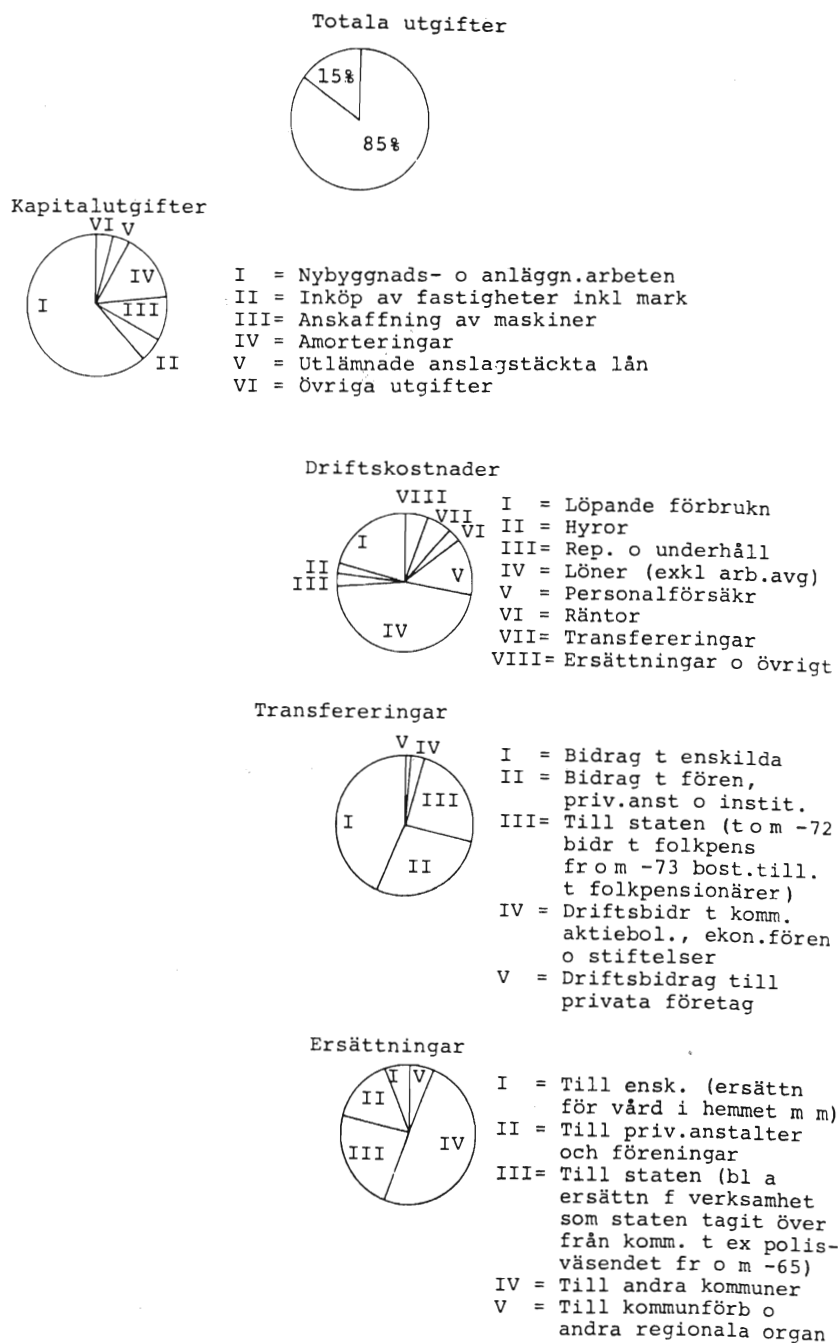
1.4 Kommunernas utgiftsstruktur

Jämför vi de kommunala utgifterna i Sverige 1982 med de förhållanden som rådde för hundra år sedan, 1882, ser vi att medan antalet kommunenheter minskat till en tiondel har de kommunala utgifternas andel av BNP tiodubblats. Ändamålsstrukturen har emellertid i vissa avseenden förblivit densamma. Fortfarande går ca en sjättedel av utgifterna till vardera utbildning och socialvård. Kyrkans andel däremot, som för ett sekel sedan också utgjorde ungefär en sjättedel av utgifterna, är i dag endast en tiondel så stor, medan samtidigt hälsovårdens andel tiodubblats till att i dag ta i anspråk ungefär en femtedel av resurserna.

När man särskilt vill studera kommunernas roll för den samhälls-ekonomiska stabiliteten och möjligheten till en stabiliseringspolitisk styrning av kommunerna är emellertid den realekonomiska utgiftsstrukturen av större intresse.

En översikt av utvecklingen 1960-80 av den realekonomiska utgiftsstrukturen ges i Tabellbilagan. Utgiftsandelarna för 1980 illustreras i figur 10.

Figur 10 Realekonomisk fördelning av kommunala utgifter 1980



Den mest dramatiska förskjutningen i utgiftsstrukturen under dessa 20 år är nedgången i kapitalutgiftsandelen från drygt 25 % till ca 15 %, vilket avspeglar den successiva neddragningen av kommunala investeringar under 70-talet.

På driftskostnadssidan har posterna utbetalade löner respektive transfereringar plus ersättningar behållit sina andelar, ca 45 % respektive ca 15 %, relativt oförändrade under perioden. Kostnadsandelen för personalförsäkringar har emellertid ökat kraftigt från 3 % till ca 15 % samtidigt som kostnaderna för löpande förbrukning plus reparation och underhåll minskat sin andel från ca 35 % till ca 25 %.

Bland de kommunala transfereringarna utgör bidragen till privata personer eller institutioner en allt mer dominerande del - i dag drygt 70 % mot tidigare ca 45 % - medan bidragen till statliga transfereringar (folkpensioner, bostadstillägg m m) har minskat i relativ betydelse. Däremot har ersättningar till privat sektor för vårdtjänster m m minskat relativt sett, medan samtidigt ersättningarna till staten ökat, avseende främst tidigare kommunala uppgifter som polisväsendet etc.

1.5 Kommunal finansiering

Om man anlägger ett sekelperspektiv på den kommunala finansieringen kan man även här konstatera strukturella likheter mellan situationen 1882 och 1982. Även för hundra år sedan svarade skatter för ca 45 % och avgifter för ungefär 20 %. Den mest dramatiska förändringen är att statsbidragsandelen ökat från 5 % till drygt 25 %. Vad statsbidragen "ersatt" är för det första kapitalinkomster - inte minst kyrkliga jordarrenden - som minskat sin andel till hälften eller till ca 10 %. Den andra inkomstkällan som ersatts är vinsterna av det tidigare kommunala brännvinsmonopolet, som för hundra år sedan svarade för ca en tiondel av de svenska kommunernas inkomster.

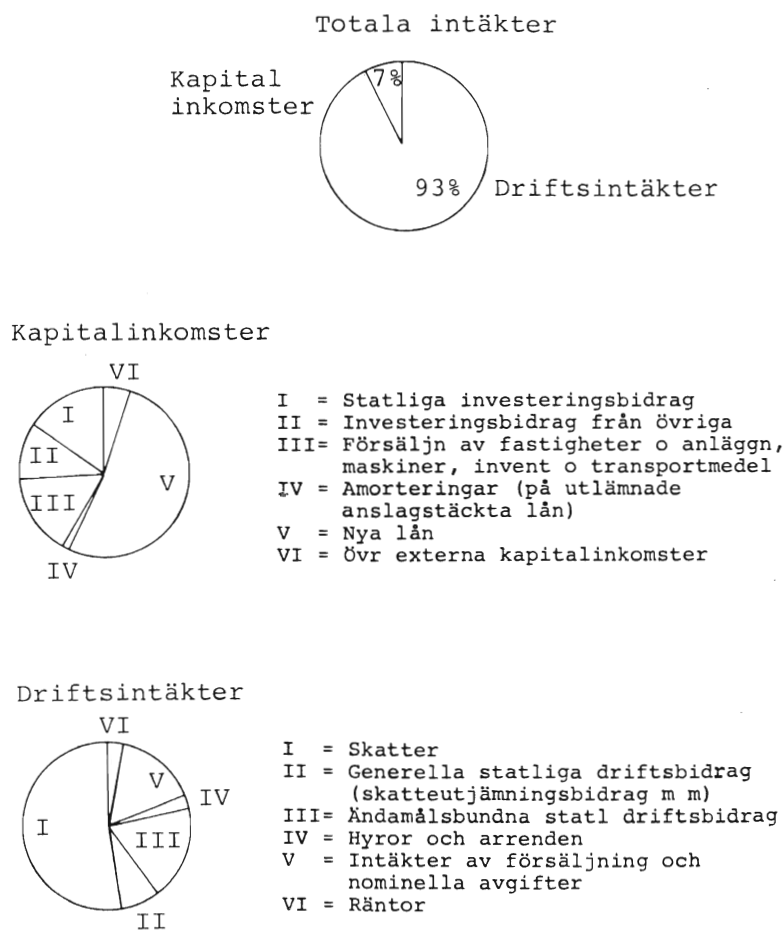
Låt oss något närmare syna dagens finansieringsstruktur.

Det finns i princip fyra olika finansieringskällor för den kommunala verksamheten: skatter, statsbidrag och socialförsäkringsersättningar, avgiftsinkomster samt kapitalinkomster inklusive upplåning. Vilka andelar för dessa finansieringskällor man räknar fram beror på vilka institutionella avgränsningar och inkomstdefinitioner man utnyttjar. Detta förklarar varför det i den allmänna debatten förekommer en förvirrande mängd olika numeriska uppgifter.

Låt oss här till en början utgå från kommunernas egen beslutssituation såsom den representeras i den kommunala finansstatistiken. Vi inkluderar således alla transaktioner brutto inklusive den industriella och kommersiella verksamhet som bedrivs inom kommunala affärsverk. Vi medtar vidare endast "externa" inkomster, dvs vi bortser från alla interna bokföringsinkomster av typ affärsverksöverskott, avskrivningar, internränteposter.

Vi redovisade inledningsvis andelarnas ungefärliga storlek idag - skatter 45 %, statsbidrag 25 %, avgifter 20 % och kapitalinkomster 10 %. Utvecklingen under 60- och 70-talen har inte medfört några mera dramatiska förskjutningar i dessa andelar. Andelarna för avgiftsinkomster respektive kapitalinkomster har sjunkit några procent vardera, vilket kompenseras av en motsvarande uppgång i skattefinansiering och statsbidrag. Att inte hela uppgången registreras som skattehöjningar sammanhänger med de för kommunerna ogynnsamma skatteomläggningarna 1971 och 1975, för vilka särskilda kompensationer utbetalats. Nedgången i kapitalinkomsternas relativa betydelse beror främst på att den långfristiga upplåningens roll reducerats i samband med en allmänt dämpad kommunal investeringsutveckling. En detaljerad redovisning av finansieringsstrukturens utveckling 1960-80 ges i Tabellbilagan. Figur 11 illustrerar finansieringsstrukturen år 1980.

Figur 11 Realekonomisk fördelning av kommunala inkomster 1980



Det föreligger emellertid väsentliga skillnader i fråga om finansieringsstruktur och finansieringsutveckling mellan landsting och primärkommuner. I tabell 3 visas utvecklingen 1945-80 av finansieringsstrukturen för primärkommuner respektive landsting. För landstingen spelar direkta patientavgifter en ytterst underordnad roll och deras relativa andel investeringsutgifter, och därmed också lånefinansiering, är mera begränsad - ehuru stadd i tillväxt. Landstingen måste därför i större utsträckning - för mer än hälften av sina utgifter - lita till skattefinansiering. De ansvarar samtidigt för det snabbast expanderande verksamhetsområdet, sjuk- och hälsovården. En ökad andel lånefinansiering, och förbättrade ersättningsvillkor i fråga om sjukförsäkringen, har därför inte annat än marginellt kunnat motverka tendensen för landstingens utdebitering att öka väsentligt - under 60- och 70-talen ca 35 % - snabbare än primärkommunernas utdebitering.

I fråga om skatteinkomsterna gäller för övrigt att den direkta kommunalskatten svarar för den helt dominerande inkomstandelen. Indirekta skatter, främst då fastighetsskatter, ger endast ca 3 % av de totala skatteintäkterna. Utdebiteringen har under 60- och 70-talen i genomsnitt stigit med ca 70 öre per år, varav primärkommunerna svarat för ca 30 öre och landstingen för 40 öre. Landstingsskatten, som 1960 var mindre än hälften av den primärkommunala skatten, motsvarar därigenom nu mer än 70 % av denna.

De ändamålsbundna statsbidragen tenderar att med relativt oförändrade andelar följa den kommunala utgiftsutvecklingen. De allmänna statsbidragen, dvs skatteutjämningsbidragen och skattebortfallskompensationerna, ligger numera, efter en djupdykning i början av 70-talet på ungefär samma andelsnivå i förhållande till de totala inkomsterna som i början av 60-talet. De statliga driftsbidragen svarar för en relativt konstant andel, ca en dryg fjärdedel av primärkommunernas utgifter. Om man slår samman driftsbidrag och sjukförsäkringsersättningar för landstingen visar sig även där relationen till löpande utgifter vara relativt stabil, omkring en femtedel. Däremot varierar investeringsbidragens andel av bruttoinvesteringskostnaderna relativt kraftigt inom intervallet 13-22 %.

Tabell 3 **Finansiering av primärkommuner och landsting 1945-80**
Procent av total extern inkomst

År	Skatter	Statsbidrag	Andra inkomster	Netto-upplåning
Primärkommuner				
1945	43,4	14,2	39,3	3,1
1950	47,9	13,6	32,2	6,4
1955	45,3	17,4	30,4	7,0
1960	40,3	22,6	32,1	5,0
1965	40,4	21,3	31,1	7,2
1970	42,6	22,8	29,9	4,7
1975	40,8	26,5	28,6	4,1
1980	42,2	26,3	30,0	1,5
Landsting				
1945	72,0	11,4	16,2	0,4
1950	75,3	8,5	15,8	0,4
1955	75,0	7,8	17,7	-0,5
1960	62,3	17,0	19,5	1,2
1965	67,0	14,5	16,4	2,1
1970	54,0	19,5	24,7	1,8
1975	59,4	17,6	20,2	2,8
1980	58,3	16,7	24,9	0,1

Källa: Kommunernas finanser, Landstingsförbundet.

Vi har hittills följt den kommunala finansstatistiken i så måtto att vi genomgående räknat transaktionerna brutto. Det kan emellertid vara av intresse att redovisa hur finansieringsandelarna förändras om man på olika punkter övergår till en nettoredovisning.

Ett första steg i en sådan riktning kan vara att nettoredovisa kommunernas affärsmässiga verksamhet, vars externa kostnader i stort täcks av avgiftsinkomster. Vad som då återstår är myndigheternas externa utgifter, vars avgiftsfinansierade andel (exkl försäkringsersättningar) kan beräknas vara av storleksordningen 7-8 %.

Om man nettoberäknar upplåningen reduceras dess finansieringsandel till hälften. I absoluta tal uppgick kommunernas nettoupplåning (total nyupplåning minus amorteringar i löpande priser) under 70-talet till ca två miljarder kronor och den har under 70-talet genomsnittligt svarat för endast ca 3 % av den totala finansieringen.

Det kan slutligen vara av intresse att också söka nettoberäkna de bidrag som stat och socialförsäkringssektor lämnar till kommunernas externa utgifter gentemot den privata sektorn. En överslagsberäkning för 1977 ger vid handen att kommunala inbetalningar av arbetsgivaravgifter, moms, energiskatter m m tillsammans uppgick till nära hälften av de samtidigt erhållna statsbidragen och försäkringsersättningarna. Kommunernas utgifter till privat sektor kan således i denna mening sägas vara till närmare 85 % finansierade med kommunala skatter och avgifter och endast till ca 15 % genom medel indragna via statliga skatter och avgifter. (Jfr Ysander 1979.)

2 STATLIGA KONTROLLINSTRUMENT GENTEMOT KOMMUNERNA

I det följande avsnittet behandlas bara den statliga styrning som riktas speciellt mot kommunerna. All ekonomisk politik har ju emellertid en inverkan på kommunerna i större eller mindre mån, direkt eller indirekt. Det räcker att nämna omsättningsskatt, arbetsgivaravgift m fl skatter, räntepolitik, lönepolitik m m som påverkar de kommunala faktorkostnaderna. Indirekt påverkar också statens skattepolitik utrymmet för kommunala skattehöjningar och den statliga konjunkturpolitiken styr till del det kommunala skatteunderlagets utveckling osv. I någon mån kan den allmänna ekonomiska politikens inverkan på kommunerna studeras i konjunkturrapporter, men ex-postredovisningen i nationalräkenskaperna m m ger även i bästa fall endast underlag för en partiell och statisk analys av kommunernas roll i stabiliseringspolitiken. Det är först på senare tid som en modell över svensk ekonomi med en endogen kommunal sektor konstruerats och studerats (Nordström-Ysander, 1981).

2.1 Kontroll av finansiering

En stor del av försöken till statlig styrning sker via kontroll av olika kommunala finansieringskällor. Vi skall i det följande i tur och ordning behandla kommunernas huvudsakliga finansieringskällor, dvs skatter, avgifter, statsbidrag, upplåning och likviditet och kortfattat redovisa möjligheter och erfarenheter av statlig styrning via dessa finansieringskällor.

2.1.1 Skatter

Den kommunala skatten är en direkt inkomstskatt, som läggs på fysiska och juridiska personer. Detta gäller för såväl primärkom-

muner och landsting som församlingar. Fram till och med 1954 fanns en särskild fastighetsskatt. Sedermera har denna bakats in i den allmänna inkomstskatten genom att fastighetsägare som inkomst tar upp ett s k garantibelopp som står i relation till taxeringsvärdet.

Någon gräns för hur hög den kommunala skatten får bli finns inte - men det har då och då talats om att införa en sådan gräns. Motargumentet har varit att en sådan gräns skulle strida mot och begränsa den kommunala självstyrelsen.

Utan att sätta någon gräns för den kommunala beskattningen kan statsmakterna ändå påverka och begränsa den - det har de senaste åren visat. Den kommunala beskattningsrätten är inskriven i grundlagen. Men utformningen av skatten finns i en särskild kommunal skattelag. Genom ändringar i skattelagen har staten kunnat påverka beräkningen av skatten och därmed utfallet av skatten för kommunerna.

Skatten, som är proportionell, uppbärs av staten, som med viss eftersläpning betalar ut den till kommunerna. Staten kan dels påverka beräkningen av skatteunderlaget, dels styra utbetalningen av skattemedlen. Den beskattningsbara inkomsten beräknas efter vissa regler, bl a görs ett s k grundavdrag. Detta grundavdrag har vid flera olika tillfällen räknats upp som ett led i en allmän reformering av skattesystemet. Tidigare har emellertid kommunerna då fått ett bidrag i kompensation av staten för bortfallna skatteintäkter. Fr o m 1982 har dock grundavdraget höjts med 1 000 kr utan att kommunerna kompenserats. I viss mån kompenseras dock kommunerna genom att samtidigt rätten att göra avdrag för resor till arbetet minskas, vilket i genomsnitt medför ett ökat skatteunderlag om 500 kr per skattebetalare. Fr o m 1982 års utbetalningar av kommunalskatt gäller också att kommunen bara erhåller skatteintäkter motsvarande 80 % av juridiska personers

skatteunderlag. 1983 gäller för landsting att dessa inte får några skatteintäkter av juridiska personer, medan primärkommuner får ca 40 % och församlingar 80 %. Dessutom reducerar staten skatteutbetalningarna till samtliga kommunkategorier motsvarande 1 % av skatteunderlaget. Dessa minskade utbetalningar skall i princip inte påverka slutavräkningen av skatteutbetalningarna - staten behåller mellanskillnaden. Det är emellertid möjligt att staten, med hänsyn till kommunernas ansträngda finansiella situation under de två närmaste åren, senare kommer att medge återbetalning av viss del av dessa medel.

Genom att manipulera med själva utbetalningen av skattemedel - utan att röra skatteunderlagsberäkningen - har staten också dragit in likviditet från kommunerna. Genom att försena utbetalningarna 10 dagar varje månad gör numera staten en årlig räntevinst (och kommunerna en motsvarande ränteförlust) på ca 1 miljard kronor.

Vid fyra tillfällen har staten förhandlat fram överenskommelser med landstings- och kommunförbunden om tak för utdebiteringshöjningar. Överenskommelserna har inte varit bindande för de enskilda landstingen och kommunerna utan enbart utgjort rekommendationer. Vad man syftat till att begränsa är utdebiteringar, ej utgifter. Kommunerna har som kompensation - ovillkorligen och utan direkt bindning till den faktiska utdebiteringshöjningen - fått extra generella statsbidrag. Överenskommelserna och den faktiska, genomsnittliga utdebiteringsförändringen sammanfattas i nedanstående tabell (tabell 4).

Erfarenheten av denna form av styrning tyder på att kommunerna inte tar intryck av rekommendationer och heller inte känner någon förpliktelse mot staten på grund av erhållna statsbidrag. Utdebiteringsförändringarna har följt ett mönster som dikteras av kommunernas behov av att sanera sin ekonomi (se ovan 1.2 och nedan 2.1.4). Det torde vara dessa erfarenheter som tvingat staten att pröva nya vägar för att begränsa kommunernas skatteinkomster på 1980-talet.

Tabell 4 Överenskommelser mellan stat och kommuner om utdebiteringsförändring

År	Överenskommelse	Faktisk utdebiteringsförändring
1973 och 1974	Högst 1 % ökning	0,24 %
1975	Ingen överenskommelse	1,17 %
1976 och 1977 ^a	Högst 1 % ökning	1,60 %
1978 ^b	Ingen ökning	1,83 %
1979 och 1980 ^c	Ingen ökning	0,36 %

^a Generella bidrag om 500 Mkr betalades ut för vardera åren (= 0,5 % utdebiteringshöjning).

^b Generella bidrag om 720 Mkr.

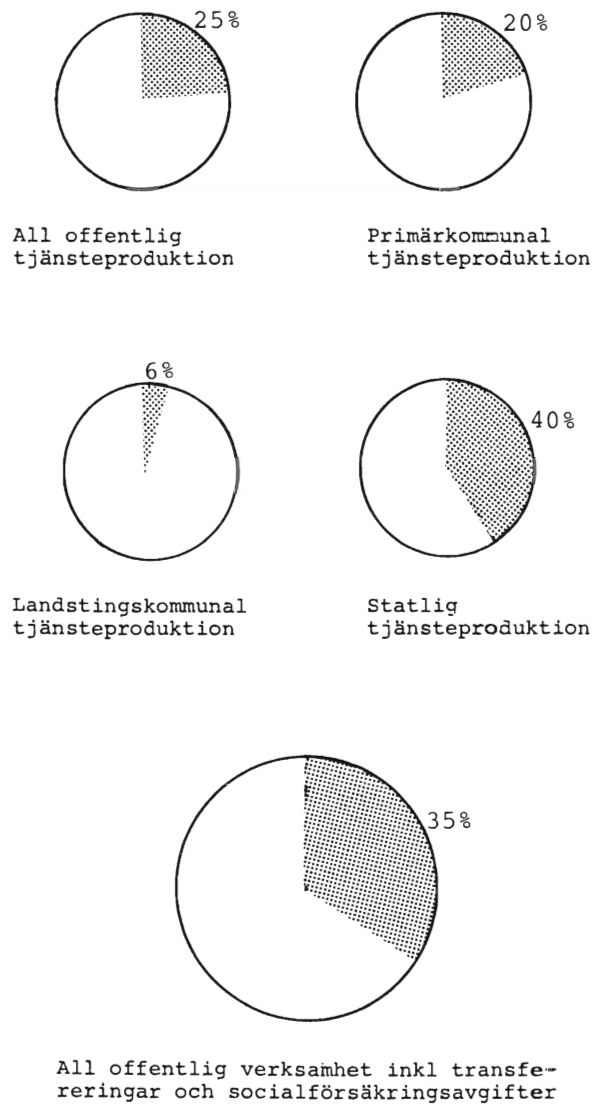
^c Generella bidrag om 878 Mkr.

Anm: Skatten är en proportionell inkomstskatt. Utdebiteringen anges i procent. Förändringen gäller procentenheter.

2.1.2 Avgifter

Av Tabellbilagans översikt framgår att avgiftsfinansieringens betydelse för de kommunala driftskostnaderna successivt har minskat under 60- och 70-talen. Avgifterna svarar nu för mindre än femtedelen av de totala driftsintäkterna från att i början av 60-talet ha svarat för omkring en fjärdedel. Figur 12 visar avgiftsfinansieringens relativa betydelse för olika delar av den offentliga sektorn år 1978. Vi ser att medan omkring en femtedel av kostnaderna i primärkommuner täcktes med avgifter, uppgick motsvarande andel hos landstingen endast till 6 %.

Figur 12 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i offentlig sektor



Källa: Ysander (1979).

En närmare redovisning av avgifternas kostnadstäckningsgrad¹ i primärkommunal respektive landstingskommunal verksamhet ges i tabellerna 5 och 6. I fråga om den primärkommunala verksamheten framgår av tabell 5 att medan kostnadstäckningsgraden i kommunernas industriella verksamhet låg nära 94 % var den för övriga avgiftsbelagda verksamheter endast omkring 12 %. Av tabellen framgår vidare att utvecklingen från 1972 till 1978 inneburit en successiv ökning av kostnadstäckningsgraden för industriell verksamhet med undantag av elområdet, medan man i fråga om övriga avgiftsbelagda verksamheter, framför allt inom det sociala området, kan notera en tendens till sjunkande kostnadstäckningsgrad i avgiftssättningen.

I fråga om industriella avgifter tycks vidare genomgående gälla att kostnadstäckningsgraden stiger med kommunstorlek. Däremot ligger storstadsområdena mycket lågt relativt sett i fråga om avgifter för den sociala verksamheten. De små kommunerna synes också ha släpat efter mera när det gäller industriella avgiftshöjningar under senare år.

Räknar man om budgeterade avgiftshöjningar från 1977 till 1978 i termer av motsvarande skattehöjningar per skattekrona, visar sig det genomsnittliga talet vara 0,74 kronor per skattekrona. För de minsta kommunerna var motsvarande siffra endast 0,27, medan de tre största kommunerna visar en ökning motsvarande 1,53 kronor per skattekrona.

Avgifternas betydelse för finansieringen av kommunal verksamhet kan också illustreras med följande räkneexempel. Varje enhets ökning av den procentuella kostnadstäckningsgraden i industriell verksamhet motsvarar ett intäkttillskott på ca 100 milj kronor, medan en motsvarande procentuell ökning av täckningsgraden för övriga avgiftsbelagda verksamheter ger ett tillskott på 150 milj kronor. Vi har då i räkneexemplet utgått från 1978 års priser.

¹ För en närmare definition av kostnadstäckningsgrad m m se Ysander, 1979a.

Tabell 5 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i primärkommunal verksamhet
Procent

	1972	1975	1978
Samtliga verksamheter	20 (± 2)	20 (± 2)	19 (± 2)
Industriell verksamhet	89,6	93,2	93,7
därav:			
Gas	67,4	74,0	81,1
El	102,9	103,1	99,5
Fjärrvärme	85,8	96,2	98,9
Vatten och avlopp	76,3	81,5	83,9
Avfallshantering	91,2	94,1	95,1
Övriga avgiftsbelagda verksamheter	15,6	13,5 (16,1 ^a)	11,8 (13,9 ^a)
därav:			
Daghem		12,3	11,1
Familjedaghem	14,1	14,5	13,1
Fritidshem		7,9	7,4
Hemhjälp	4,4	6,0	5,4
Badanläggningar	19,2	19,1	16,2

^a Inkluderar även idrottsanläggningar, småbåtshamnar, hamnförvaltning, fritidsgårdar och "övrig" pensionärs- och handikappomsorg, vilka ej medräknats i den kalkylsiffra som återges utan parentes.

Källa: Kommunförbundet: Avgiftsenkäter 1973, 1976, 1978 samt SNR.

Tabell 6 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i landstingskommunal verksamhet
Procent

	1973	1975	1978 (prognos)
Totalt	7,7 (± 2)	6,3 (± 2)	6,6 (± 2)
varav:			
vårdavgifter i slutenvård	3,0	2,7	2,4
vårdavgifter i öppenvård	4,7	3,6	4,2

Anm: Av dessa vårdavgifter beräknas en dryg tredjedel vara patientavgifter.

Källa: Landstingsförbundet. Socialstyrelsen: LKELP 74, 77.

Några motsvarande uppgifter avseende kostnadstäckningsgraden för avgifter i landstingens verksamheter återges i tabell 5. De avgifter det här är fråga om gäller nästan helt och hållet vårdavgifter från patienter respektive försäkringskassor. Totalt täcktes 1975 drygt 6 % av kostnaderna för den löpande verksamheten av avgifter. Detta innebär en viss sänkning jämfört med 1973 och den lägre kostnadstäckningsnivån antas bestå in på 80-talet. Större delen av dessa vårdavgifter uppkommer i den öppna vården, och sammanlagt beräknas ungefär en tredjedel av avgiftsintäkterna vara patientavgifter (Ysander, 1979).

En viss fortsatt ökning av kostnadstäckningsgraden i de kommunala avgifterna torde kunna förutses för de närmaste åren som en följd av kommunernas ansträngda finansiella läge. Som vi redan ovan berört, kan på lite längre sikt problemen i samband med skattefinansiering bli så stora att nya finansieringsformer, och då framför allt olika former av "privatisering" av den kommunala finansieringen, kan komma att övervägas.

Numera utövar staten ingen nämnvärd kontroll över kommunernas avgifter. Tidigare var en rad avgifter underställningspliktiga, dvs staten prövade kommunernas förslag till ny taxa. Sedan början av 1970-talet är flertalet dylika bestämmelser slopade.

Kommunallagen tillåter inte att medborgarna beskattas via avgifter, varför dessa inte får uppgå till mer än kostnaden. På många områden, t ex de industriella, har denna begränsning ingen betydelse. Hur kostnaderna skall uträknas, om varje verksamhet skall bedömas för sig eller flera ihop osv, är inte angivet, vilket ger kommunerna stor handlingsfrihet. På vissa områden utgör dock bestämmelsen, så som den tolkas av domstolarna, en verklig begränsning. Det gäller t ex kommunernas möjligheter att ta ut tomt-rättsavgälder. Dessa begränsas till självkostnaden vilket ansetts innebära att kommunen inte kan få ta ut lägesräntan.

Kommunerna, framför allt landstingen, är för sin finansiering beroende av ersättningar från socialförsäkringarna. Avgiftsättningen

och ersättningsnivån i socialförsäkringarna är en statlig angelägenhet, varför staten indirekt torde kunna påverka exempelvis landstingets uttag av egenavgifter från patienterna. En ökad statlig direktkontroll av kommunala avgifter, t ex genom att inordna kommunernas prissättning under den allmänna priskontrollverksamheten, har tidigare föreslagits av bl a budgetutredningen. Mera omfattande omläggningar av de kommunala finansieringsformerna skulle givetvis också förutsätta samordnade beslut av stat och kommun.

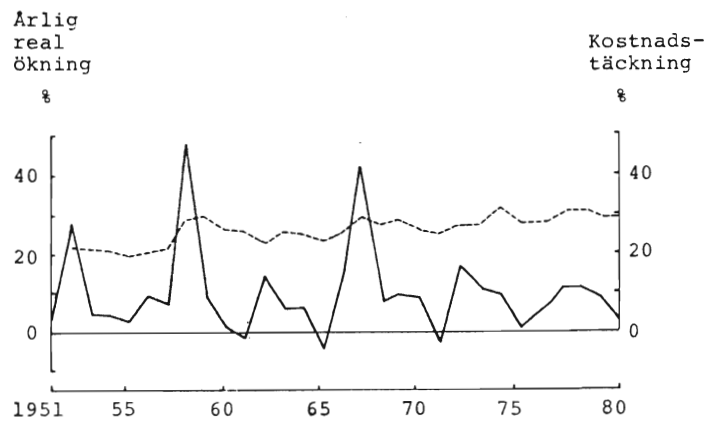
2.1.3 Statsbidrag

Av Tabellbilagans redovisning framgår, att medan de generella statsbidragen svarat för en relativt konstant andel av driftsintäkterna - 5-7 % - har de ändamålsbundna driftsbidragen ökat sin finansieringsandel väsentligt under de två senaste decennierna, från ca 15 till ca 20 %. Andelsökningen är speciellt markant i slutet av 60-talet och under första hälften av 70-talet. Ännu mera markant är nedgången av statsbidragens finansieringsandel i fråga om kapitalinkomster. Detta sammanhänger emellertid endast delvis med en reducering av tarifferna för investeringsbidrag. Främst beror andelsminskningen på den kraftiga neddragningen av den kommunala investeringsverksamheten i slutet av 70-talet.

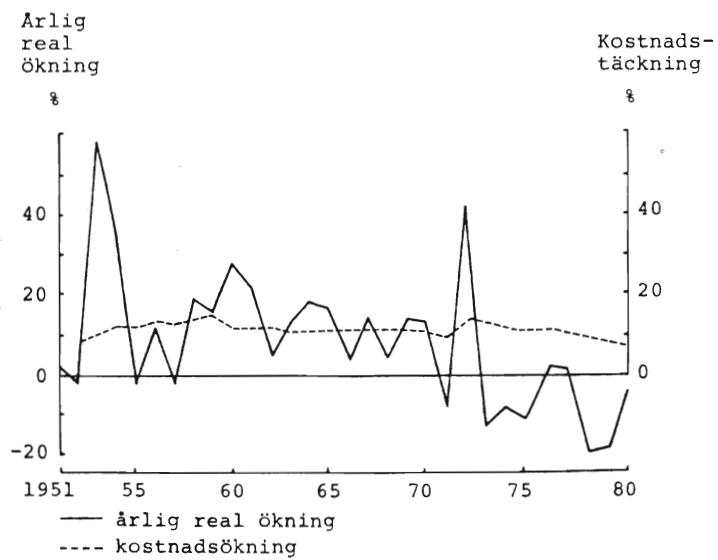
Som framgår av figur 13A och B, har ökningstakten i statsbidragsgivningen varierat kraftigt mellan åren men har legat på en hög nivå under hela 70-talet. Det är först under 1982 som en dämpning av ökningstakten kan noteras.

En central fråga när det gäller statsbidragens styreffekter gäller huruvida statsbidragen utgör substitut eller komplement till direktreglering av kommunal verksamhet. I tabell 7 har ett försök gjorts att för år 1968 respektive 1977 dela upp den kommunala verksamheten, mätt i utgiftstermer, på reglerad respektive icke reglerad verksamhet (Murray, 1981b). Man har vidare där urskilt

Figur 13A Statsbidrag till driftskostnader (inkl generella bidrag) 1950-80. Årlig real ökning (%) respektive kostnadsökning (%)



Figur 13B Statsbidrag till kapitalutgifter 1950-80. Årlig real ökning (%) respektive kostnadstäckning (%)



den del av verksamheten som faller under kommunallagens allmänna bestämmelser och den verksamhet som utövas i kraft av särskilda befogenheter som tilldelats kommunerna. Dessa senare särskilda befogenheter ger ju ofta uttryck för statliga reformönskemål, t ex avseende barnomsorgen. Man kan vidare skilja mellan obligatorisk och frivillig och i fråga om frivillig verksamhet mellan reglerad och oreglerad.

Av tabellen framgår att drygt 40 % av den kommunala verksamheten kunde betraktas som obligatorisk 1968, och att andelen ökat något under 70-talet. Av minst lika stort intresse är det emellertid att notera att inom den icke obligatoriska verksamheten är det framför allt icke reglerad verksamhet som expanderat under samma period.

För varje verksamhetsgrupp i tabellen har inom parentes angivits hur stor del av utgifterna för dessa verksamheter som finansieras via ändamålsbundna statsbidrag. Obligatorisk och reglerad verksamhet är, icke oväntat, kraftigt subventionerad via statsbidrag. Men att döma av de lika stora statsbidragsandelarna för "frivillig" verksamhet utgör statsbidrag inget substitut för utan snarast ett komplement till reglering.

Tabell 7 Statlig kontroll av kommunal verksamhet. Procent av totala utgifter

Siffrorna inom parentes anger genomsnittlig procent statsbidrag för respektive verksamhetsgrupp

	Särskild befogenhet		Allmän befogenhet		
	Obligatorisk	Frivillig	Reglerad	Oreglerad	Obligatorisk
1968	41,8 (25,5)	9,9 (20,7)	14,6 (24,6)	33,2 (4,4)	0,5 (0,0)
1977	44,3 (28,8)	15,1 (26,6)	9,6 (28,8)	30,4 (1,8)	0,6 (0,1)

Källa: Murray (1981b).

Man kan notera att en kraftig ökning av statsbidragsfinansieringen framför allt skett i fråga om frivillig verksamhet enligt särskilda befogenheter. Att statsbidragsandelen ökat även för obligatorisk verksamhet enligt särskild befogenhet torde främst sammanhånga med att under denna period barnomsorgsverksamheten infogats som en del i kommunernas obligatoriska verksamhet.

Eftersom vi inte med säkerhet kan fastställa hur stark styreffekten av statlig direktreglering egentligen är, är det uppenbarligen svårt att från tabellens siffror dra några slutsatser avseende statsbidragsgivningens specifika effekter. Redovisade data stöder emellertid knappast den ofta framförda uppfattningen att den kommunala expansionen i helt övervägande utsträckning är en direkt följd av regleringar och obligatorier som pålagts kommunerna av regering och riksdag. Materialet ger däremot utrymme för tolkningen att en icke oväsentlig del av den kommunala expansionen är uttryck för en följsamhet från kommunernas sida i förhållande till av riksdag och regering framförda reformönskemål. Detta gäller exempelvis barnomsorg och äldreomsorg. Det underliggande siffermaterialet antyder också att den stora stimulans-effekten eller expansionseffekten av statsbidrag inträder i samband med deras införande.

En annan fråga som blivit mycket diskuterad både internationellt och här hemma gäller valet mellan generella och ändamålsbundna bidrag. I ekonomiska termer kan frågan formuleras som en fråga gällande de ändamålsbundna bidragens pris- och inkomsteffekter. I hur stor utsträckning verkar ett ändamålsbundet bidrag enbart som en allmän inkomstförstärkning, dvs som ett generellt bidrag? I vilken mån uppfattas det som en pris- eller kostnads-sänkande åtgärd som påverkar valet mellan olika verksamhetsinriktningar, dvs får en substitutionseffekt? De empiriska skattningsförsök som gjorts på svenskt material ger inte underlag för några entydiga slutsatser. Försök att skatta den relativa betydelsen av pris- och inkomsteffekter på aggregerat tidsseriematerial ledde närmast till

uppfattningen att priset skulle vara den dominerande (Gramlich-Ysander, 1981). Motsvarande skattningsförsök på tvärsnittsmaterial pekar emellertid närmast åt motsatt håll (Murray, 1981), vilket i och för sig inte behöver vara motstridande resultat. Skillnader i statsbidragsnivåer mellan kommuner uppkommer mera sällan och har ofta andra orsaker än de förskjutningar som sker över tiden.

Priseffekten framträder speciellt tydligt på sådana områden där ingen annan statlig reglering hindrar den från att slå igenom. Exempelvis gäller detta daghem. Ca 60 % av de ändamålsbundna bidragen går dock till verksamheter som kommunerna är obligatoriskt ålagda att sköta.

De ekonometriska skattningarna på tvärsnittsmaterial pekar också på existensen av en relativt kraftig så kallad "fly-paper-effekt" (Murray, 1981b. Jfr också Nordström-Ysander, 1981). Med detta uttryck avses förhållandet att en viss summa pengar direkt disponibla för kommunen har en väsentligt större expansionseffekt än ett motsvarande tillskott till kommuninvånarnas inkomster. Direkta bidrag tenderar alltså att öka kommunutgifterna mera än tillskott till den kommunala skattebasen. Samma förhållanden har också konstaterats gälla för amerikanska kommuner i en rad undersökningar. Möjligen kan därav den praktiska slutsatsen dras att generella statsbidrag, utformade som tillskott till skattebasen, är särskilt lämpliga om syftet med bidragen är att hålla nere skattehöjningar utan att stimulera till ytterligare kommunala utgiftsökningar.

Då man först under de allra senaste åren börjat experimentera med statsbidragsbegränsningar, finns det ännu inga empiriska erfarenheter av hur väl dessa fungerar. Försök har emellertid gjorts att i för tid utvinna vissa erfarenheter genom experiment med simuleringsmodeller för den svenska ekonomin (Nordström-Ysander, 1981). Dessa simuleringsförsök har i stort bekräftat vad man intuitivt kunde förvänta sig. En statsbidragsnedskärning drabbar endast

till viss del den kommunala verksamheten eftersom kommunerna - att döma av 70-talserfarenheterna - relativt snart kompenserar sig via skattehöjningar. Sett över ett fyra-femårigt perspektiv blir totaleffekten en neddragning av total inhemsk efterfrågan med en relativt oförändrad fördelning mellan privat och offentlig konsumtion. Den fulla åtstramningseffekten utmognar normalt först efter ca 3-4 år.

2.1.4 Upplåning

Som redan tidigare berörts, har statens möjligheter att kontrollera kommunala utgifter via upplåningen alltid varit begränsade och de har dessutom ytterligare kraftigt reducerats under senare år i samband med en väsentlig minskning av kommunernas behov av lånefinansiering.

Utöver sin allmänna kontroll av kreditmarknaden har staten, eller rättare sagt riksbanken, särskilda möjligheter att påverka kommunernas långsiktiga upplåning. Riksbanken har fullständig kontroll över kommunernas obligationsutgivning, både när den, som för stora städer, sker direkt och när den, som i övriga fall, sker via ett särskilt kommunalt mellanhandsinstitut. I fråga om annan långsiktig upplåning än via obligationsemissioner, kan staten kontrollera den kreditgivning som ges från pensionsfonder, försäkringsfonder, hypoteksinstitut etc. Även i fråga om den utländska upplåningen har riksbank och regering möjligheter till kontroll.

Att staten ändå inte kan utnyttja upplåningskontrollen för att styra de kommunala investeringsutgifterna har främst två skäl. För det första kan kommunerna på olika sätt kringgå kontrollen och åtminstone kortsiktigt säkerställa sin finansiering på annat sätt. Sammanhängande med detta visar det sig också ta ganska lång tid innan förändringar i finansieringsvillkoren leder till förskjutningar i investeringsplaneringen - om detta överhuvud taget sker.

Om kommunernas möjligheter att utnyttja statskontrollerade former av långsiktig upplåning väsentligt begränsas kan kommunerna ordna sin finansiering, om också till något högre pris, via företag, privata finansinstitut och banker m m. Framför allt har man möjlighet att balansera sina budgetar genom kortsiktig upplåning.

Statistiken visar också att den statskontrollerade andelen av den kommunala upplåningen har varierat kraftigt mellan åren och tenderat att sjunka under perioder med kreditåtstramning. Under sådana perioder har samtidigt kommunernas likviditet kraftigt försämrats. Som exempel på variationen i statskontrollerad andel av nettoupplåningen kan nämnas att denna andel för 1968 uppskattats till mer än 85 % men att den 1980 endast svarade för ca 30 % (Murray 1981a). Av den totala nettoupplåningen 1980 utgjordes 50 % av icke statskontrollerad långsiktig upplåning, medan 20 % gällde kortsiktig upplåning.

Man kan med andra ord notera en typ av konjunktursvängningar i den kommunala finansieringen. Konjunkturuppgångar med relativt starka prisstegringar innebär redan i och för sig normalt en påfrestning på kommunernas likviditet. När sedan en kreditåtstramning sätts in i försök att dämpa konjunkturuppgången tvingas kommunerna i accelererad takt att dra på sig kortsiktiga skulder. Detta framtvings så småningom skattehöjningar som därför ofta inträffar just när konjunkturen svängt och aktiviteten i ekonomin tenderar att sjunka. Under lågkonjunkturen söker kommunerna sänka sin ekonomi inte bara genom skattehöjningar utan också genom att ta upp nya långsiktiga lån till de då förmånliga villkoren.

Den kraftiga likviditetsförbättring detta medför kan användas bl a till en ökad kortsiktig utlåning så att kommunen kan göra en viss vinst genom skillnaden mellan korta och långa räntor. I lägen med extremt höga räntor och stor räntespridning som i slutet av 70-talet kan denna typ av räntenetto innebära en icke obetydlig inkomstförstärkning för kommunerna. Det finns därför en naturlig

tendens hos kommunerna att planera sin finansieringsstruktur relativt oberoende av de omedelbara utgiftsbehoven och att låna upp långsiktigt så mycket man kan när villkoren ter sig speciellt förmånliga (jfr Murray 1981a, b).

Det andra skälet till att den statliga upplåningskontrollen har visat sig relativt ineffektiv som styrmedel för kommunala investeringar sammanhänger helt enkelt med trögheten i den kommunala investeringsplaneringen. En särskild undersökning som gjorts av de kommunala investeringsplanerna visar att på kort sikt, dvs inom halvårsperspektivet, även relativt stora förändringar i finans- och kreditpolitik inte synes väsentligt påverka de kommunala investeringsplanerna (Markowski, 1975). En annan forskare tycker sig kunna spåra en ett- till tvåårig tidsförskjutning från förändringar i nettoupplåning till ändringar i investeringsvolymen (Murray, 1981a).

2.1.5 Likviditet

Det finns en gammal beprövad tumregel som säger att det relativa behovet av likvida medel som betalningsreserv, för att överbrygga tillfälliga ojämnheter i in- och utbetalningar, tenderar att avta när omfattningen av en ekonomisk verksamhet ökar. Om transaktionerna är slumpmässigt fördelade över tiden och om deras antal ökar med skalan på verksamheten, så kommer en större omsättning att innebära reducerade krav på kassalikviditeten. Den nedåtgående trenden ifråga om kommunernas och landstingens kassa- och "bruttolikviditet", som åskådliggöres i fig 14A, torde också till stor del kunna ses som en naturlig följd av den starka kommunexpansionen under efterkrigsdecennierna. Utifrån samma allmänna betraktelsesätt kan man också förklara att landstingens kassalikviditet genomsnittligt är högre än primärkommunernas. Detta torde nämligen bli sammanhängande med att landstingens transaktioner genomsnittligt är större än primärkommunernas som följd bl a av en mera samordnad och centraliserad inköpsverksamhet.

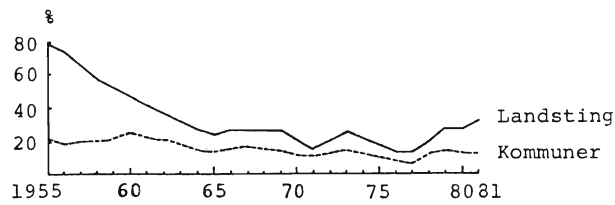
Går vi från bruttolikviditet till "nettolikviditet" - dvs subtraherar kortsiktiga skulder från omsättningstillgångar och sätter nettot i relation till externa utgifter - kan vi registrera något kraftigare svängningar under efterkrigstiden, så som fig 14B visar. Vi har redan ovan diskuterat en förklaring till dessa svängningar, nämligen det faktum att kortsiktig upplåning ofta utnyttjats av kommunerna som buffert gentemot oplanerade pris- och kostnadsförändringar.

Svängningarna i fråga om kommunal likviditet kan till stor del ses som uttryck för förändringar av kommunernas finansiella sparande. Hur detta utvecklats under 70-talet framgår av figur 14C. Vi ser att för 1983 förväntas stora negativa saldon för primärkommunerna, som dock inte är större än de som tidigare noterats för exempelvis 1970/71 och åren omkring 1976. Genom inflationens verkningar var dessa underskott reellt sett väsentligt större än de som nu förutses för innevarande år. För åren i början av 1970-talet berodde de stora underskotten i det finansiella sparandet på oväntat stora pris- och lönekostnadsökningar i kombination med kraftigt minskade statsbidrag. De stora underskotten i kommunernas finanser under mitten av 1970-talet sammanhörde främst med att höga volymökningstal för den kommunala verksamheten redovisades för dessa år, runt 5 %, samtidigt som lönekostnaderna steg rekordartat.

För 1978 räknade kommuner och landsting med fortsatta snabba pris- och lönekostnadsökningar, vilket föranledde dem att höja kommunalskatten med i genomsnitt 2 kronor. Samtidigt blev skatteunderlagsökningen mycket stor på grund av stora inkomstökningar två år tidigare. När sedan pris- och lönekostnadsökningarna för 1978/79 blev betydligt lägre än väntat och volymökningstakten samtidigt reducerades kom den kommunala sektorn att redovisa stora överskott och kunde bygga upp en stor likviditetsreserv. Eftersom det i stort sett rådde balans mellan inkomster och utgifter för kommunerna under de första åren på 80-talet, kvarstod en del av denna uppbyggda likviditetsreserv.

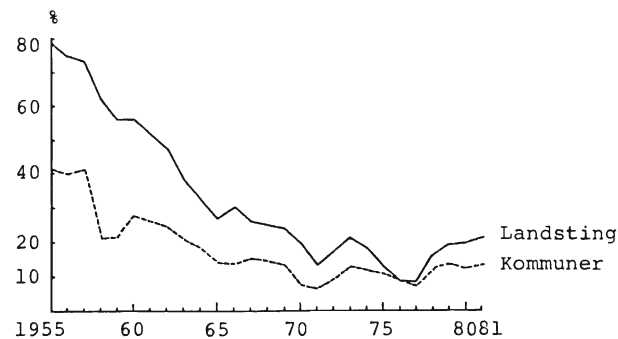
Figur 14 Utvecklingen av landstingens och primärkommunernas likviditet och sparande

a Bruttolikviditet. Likvida tillgångar i procent av externa utgifter 1955-81



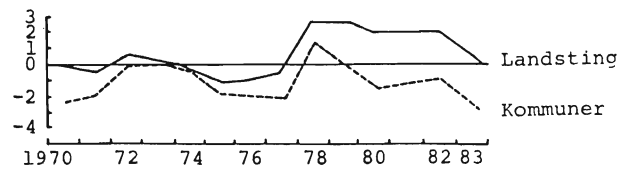
Källa: Kommunernas finanser.

b Nettolikviditet. Omsättningstillgångar minus kortsiktiga skulder i procent av externa utgifter 1955-81



Källa: Kommunernas finanser.

c Finansiellt sparande, 1970-83
Miljarder kr



Källa: Nationalräkenskaperna och beräkningar utförda inom ekonomidepartementet.

Under 1982/83 har också, som redan ovan redovisats (se 2.1.1), försök gjorts av regeringen att på olika sätt begränsa den kommunala likviditeten. Trots detta kan skatteinkomsterna förväntas bli höga för kommunerna även under 1983 beroende på att lönerna steg kraftigt under högkonjunkturåret 1980/81 samtidigt som den kommunala utdebiteringen stiger under 1983 med genomsnittligt 40 öre.

2.2 Kontroll av utgifter

2.2.1 Reglering av kommunal verksamhet

Vi har redan ovan (se 2.1.3) berört den statliga direktregleringen av kommunal verksamhet och dess svårämbara konsekvenser för kommunala utgifter. Utöver denna direkta verksamhetsreglering finns emellertid också bestämmelser som mera allmänt reglerar kommunernas budgetar.

I kommunallagen finns följande krav på de kommunala budgetarna angivna:

En kommuns förmögenhet - skillnaden mellan fasta tillgångars värde och långfristiga lån - får inte minska. Detta är liktydigt med att långfristiga lån ej får tas upp för att täcka driftutgifter.

Kommunen måste i budgeten anvisa inkomster som täcker alla utgifter. Om ett underskott uppstår skall detta täckas i nästkommande budget.

Slutligen finns vissa bestämmelser rörande fondering av försäljningsmedel för fast egendom, samt vissa begränsningar i rätten att ta i anspråk medel avsatta på skatteregleringsfond.

Tidigare fanns också en regel som sade att kommun inte fick låna långfristigt mer än vad som motsvarade 5 % av skatteunderlaget - för landstingsfri kommun 7 %. Denna regel är emellertid numera borttagen.

Under de gångna åren har dessa regler knappast haft någon betydelse, dvs de har inte varit bindande restriktioner. Under det omfattande samhällsbyggande som ägt rum har kommunerna regelmässigt haft problem att lånefinansiera sina investeringar och tvingats till en omfattande skattefinansiering av dessa. Förmögenhetsskyddet har således inte utgjort någon begränsning. Ej heller har förmögenhetsskyddet förhindrat en understundom kraftig kortfristig skuldsättning i tider av starka lånebegränsningar. Vare sig förmögenhetsskyddet, täckningskravet eller begränsningen ifråga om tillåtna fonddispositioner har kunnat förhindra intermittenta kraftiga likviditetsåderlätningar. Den övre gränsen för tillåten total upplåning har endast vid några få tillfällen nåtts av enskilda kommuner.

2.2.2 Särskild investeringsreglering

När det gäller att påverka volym och tidslokalisering av kommunala investeringar har staten under efterkrigstiden utnyttjat en rad särskilda styrmedel - byggnadskonstroll, investeringsbidrag och investeringskatter respektive beredskapsanslag.

Byggnadskontrollen kan sägas ha haft som primärt syfte att utjämna konjunkturvariationer i byggbranschens sysselsättning. Det styrmedel som utnyttjats har varit igångsättningstillstånd för nybyggnation. Mest kraftfullt utnyttjades det i mitten av 60-talet, då det framför allt gällde att reservera byggarbetskraft för det pågående bostadsbyggnadsprogrammet.

Det är framför allt tre typer av svårigheter som tenderar att urholka effektiviteten i byggnadskontrollen. En första svårighet sammanhänger med tidsförskjutningen mellan erhållande av tillstånd och faktiskt igångsättande. Ett annat styrproblem sammanhänger med att det kan ta upp till 3-4 år att färdigställa de kommunala byggnadsprojekten. Volymen av pågående byggnadsarbeten bestäms därför i icke oväsentlig grad av igångsättandet under de tre föregående åren. Eftersom dessutom igångsättandet har tenderat att

fluktuera kraftigt mellan åren, kan en önskad förändring i total byggvolym kräva så stora förskjutningar i igångsättningen att de knappast kan säkerställas enbart genom tillståndsgivning.

En tredje typ av svårighet slutligen beror på att tidsåtgången för färdigställande kan variera kraftigt i olika konjunkturskeden (se Lundberg, 1953). Som väl är, tycks tendensen vara att tidsåtgången förlängs när det är ont om byggarbetskraft, dvs under högkonjunkturskeden. Denna "marknadsmässiga" utträngningseffekt torde under stora delar av efterkrigstiden ha haft lika stor betydelse för konjunkturutjämnningen inom byggbranschen som den statliga byggnadskontrollen.

För vissa byggobjekt, framför allt skolor och vägar, betalar staten en stor del av kommunernas investeringskostnader i form av investeringsbidrag. Man har försökt, och synbarligen med viss framgång, att utnyttja bidragsgivningen som ett sätt att förstärka den konjunkturutjämnande effekten av byggnadskontrollen. Med hjälp av investeringsbidragen kan man bl a i någon mån minska betydelsen av förskjutningar från tillståndsgivning till faktiskt igångsättande. I övrigt drabbas emellertid investeringsbidragsgivningen av samma problem som tillståndsgivningen när det gäller att säkerställa en motcyklisk variation av de kommunala investeringarna.

Staten har också vid speciella tillfällen utnyttjat en särskild investeringsskatt som medel för att tillfälligt hålla tillbaka de kommunala investeringarna. Effekterna av investeringsskatten under perioden maj 1970 - maj 1971 har undersökts i en särskild studie (Bertmar, 1972). Man sökte där mäta effekterna med hjälp av en investeringsenkät. Undersökningens resultat blev att en 25-procentig investeringsskatt som drabbade ca 30 % av nya investeringsprojekt ledde till ungefär 1 % minskning av de totala kommunala investeringarna i förhållande till tidigare planer. Med hänsyn till de ganska stora fluktuationerna i kommunala investeringsvolymerna måste denna effekt betecknas som marginell.

En speciell form av "investeringsbidrag" utgör det arbetsmarknads- politiskt motiverade stödet till kommunala beredskapsarbeten inom byggsektorn. Kommunerna kan få arbetsmarknadspolitiska bi- drag för att framflytta redan tidigare planerade investeringar. De kan också få en stor del av kostnaderna betalda av de arbets- marknadspolitiska myndigheterna för byggarbeten som utförs med hjälp av särskilt anvisad arbetskraft.

Användningen av kommunala beredskapsarbeten som konjunkturpoli- tiskt medel är emellertid långt ifrån problemfri. De tilltagande sysselsättningsproblemen i svensk ekonomi under senare delen av 70-talet medförde en kraftig kontinuerlig ökning av volymen be- redskapsarbeten, vilket försvårade en konjunkturrell "fine-tuning" av dessa insatser. Under samma period skedde också en föränd- ring i strukturen av beredskapsarbeten, så att tyngdpunkten allt- mer försköts från investeringsprojekt - framför allt vägbyggen och vägunderhåll - till olika former av löpande kommunal verk- samhet, främst inom sjukvårdssektorn. En annan svårighet, vars storleksordning är svår att empiriskt uppskatta, gäller frågan om i vilken mån beredskapsarbetena kompletterar respektive ersätter ordinarie arbetskraft inom kommunerna. De studier som gjorts (jfr Gramlich-Ysander, 1981) antyder att graden av substitution - vad som i anglosaxisk terminologi kallas "displacement"-effekter - varierar kraftigt mellan olika kommunala verksamhetsgrenar. Inom vägsektorn förefaller beredskapsarbetarna i hög grad ha utnyttjats för att ersätta ordinarie arbetskraft, medan tidsseriematerialet an- tyder motsatsen i fråga om beredskapsarbetarna inom sjukvårds- sektorn.

Sammanfattningsvis synes det tveksamt om de olika formerna av särskild investeringsreglering på något väsentligt sätt medverkat till en motcyklisk variation av kommunernas investeringsverksam- het. Att de kommunala investeringarna under 50-talet och fram- förallt under 60-talet trots allt uppvisar en relativt god "konjunk- turanpassning" torde därför främst få tolkas som ett resultat av variationerna i den kommunala likviditeten och i sysselsättningslä- ge och lönekostnadsutveckling på byggarbetsmarknaden.

2.3 Andra kontrollmöjligheter

2.3.1 Indikativ planering

Förutom de ovan relaterade försöken att direkt påverka de kommunala budgetarna har staten på olika sätt sökt indirekt styra kommunernas långsiktiga planering. En viktig form för detta utgör den indikativa planering som sedan början av 50-talet kommit till uttryck i form av statliga rullande femårsplaner eller långtidsutredningar. Från att från början ha uppfattats mera som renodlade försök till prognoser eller framtidsprojektioner har dessa statliga långtidsutredningar i tilltagande grad sedan 60-talet börjat tolkas som uttryck för en statlig planering eller viljeinriktning. Planeringen är emellertid fortfarande enbart indikativ, dvs det föreligger inga sanktioner som tvingar exempelvis kommunerna att inrätta sig efter de i långtidsutredningarna uttryckta intentionerna.

Tabell 8 sammanfattar de statliga långtidsutredarnas erfarenheter som prognosmakare i fråga om den kommunala utvecklingen. I den allra första långtidsutredningen, i början av 50-talet, fann man ingen speciell anledning att särskilt uppmärksamma kommunernas utveckling och redovisade därför den offentliga sektorn enbart i aggregerad form. En särredovisning finns emellertid från 1955. Som framgår av tabellen, gick det ganska bra att förutse kommunernas utveckling under decenniet av hög och stabil tillväxt från 1955 till 1965.

Från mitten av 60-talet ökar av många anledningar osäkerheten i ekonomin. Vi får en successivt tilltagande inflationstakt parad med en ökad spridning både i inflationstakt och i relativpriser, samtidigt som tillväxttalen i ekonomin börjar fluktuera snabbt för att sedan snabbt sjunka i slutet av 70-talet. Denna osäkerhet avspeglas också i den genomgående dåliga precisionen i långtidsutredningarnas prognos för kommunal utveckling under denna period. Prognoserna slår ofta kraftigt fel trots att långtidsutredningarna som underlag för sina projektioner kunnat utnyttja

Tabell 8 Statliga långtidsplanen och faktiskt utfall för kommunsektorn

Period	Plan	Utfall
1955-60	kons 4,0 ^a inv 2,7 ^a -3,5 ^a	3,7 4,6
1960-65	kons 4,5	4,5
1965/70	kons 5,0-6,2 inv 5,0 ^b	8,6 8,3
1970-75	kons 5,2 inv 3,3	3,7 -4,2
1975-80	kons 1,5-3,4 inv -0,4-3,1	4,4 0,5

^a Hela offentliga sektorn

^b För total offentlig tjänsteproduktion (exkl försvar)

Källa: Långtidsutredningen, Nationalräkenskaperna.

kontinuerligt redovisade och bearbetade kommunala långtidsplaner. Någon samordningseffekt av den indikativa planeringen i fråga om kommunal verksamhet är uppenbarligen svår att utläsa från tabellen.

Detsamma gäller de mera kortsiktiga, och i ännu högre grad politiskt betingade och styrda, statliga finansplanerna. I tabell 9 redovisas förhållandet mellan finansplanernas förväntningar om den årliga kommunala utvecklingen och de faktiska utfallen. Vi ser av tabellen att finansplanerna gjort kraftiga "prognosmissar" i fråga om den kommunala konsumtionens utveckling både i mitten och slutet av 70-talet. En ännu sämre korrelation mellan plan och utfall föreligger i fråga om de kommunala investeringarna. Med hän-

Tabell 9 **Finansplaner och faktiskt utfall för kommunal verksamhet**

År	Plan	Utfall
1971	kons 5,5 inv 0,5	2,8 -7,1
1972	kons 3,5 inv 3,0	3,5 4,7
1973	kons 3,5 inv -5,5	2,4 -9,8
1974	kons 3,0 inv -5,0	4,8 -6,7
1975	kons 2,5 inv -1,0	5,0 -1,5
1976	kons 3,0 inv 5,5	6,0 -5,5
1977	kons 4,0-3,5 inv 8,5-9,0	4,0 8,6
1978	kons 4,5 inv 6,0	4,0 -3,4
1979	kons 3,5 inv 4,5	4,7 0,2
1980	kons 4,0 inv 3,5	3,5 1,0

Källa: Finansplanen.

syn inte minst till den tidigare konstaterade "trögrörligheten" i kommunal investeringsplanering måste diskrepansen mellan statlig prognos och kommunalt utfall under 70-talet betecknas som anmärkningsvärt stor.

2.3.2 Samordningsorgan

I förhållande till många andra länder företräds i Sverige den kommunala sektorn av relativt starka centralorganisationer - Kommunförbundet för primärkommunerna och Landstingsförbundet för landstingskommunerna. Det borde därför föreligga ovanligt stora förutsättningar för att kunna jämka samman kommunala och statliga planer genom centrala förhandlingar.

Vi har redan ovan kommenterat de försök som vid upprepade tillfällen under 70-talet har gjorts för att åstadkomma frivilliga överenskommelser om begränsningar av de kommunala skattehöjningarna. Vi konstaterade där att det är tveksamt om dessa frivilliga överenskommelser, som inte var knutna till några statliga sanktionsmöjligheter, påverkade de kommunala skattehöjningsbesluten annat än marginellt.

Utöver dessa försök till överenskommelser i fråga om skatteuttaget finns inga fasta institutionella former för en statlig-kommunal samordning av planeringen. Naturligtvis förekommer konsultationer i speciella frågor, inte minst i samband med omfördelningen av olika verksamhetsuppgifter mellan stat och kommun och när det gäller att bestämma och fördela skatteutjämningsbidrag etc. Sedan några år finns också inom regeringskansliet en ad hoc-artad samordningsgrupp, där representanter för de kommunala centralorganisationerna ingår. Man torde trots detta kunna konstatera att det hittills visats föga politiskt intresse för att tillskapa mera fasta, institutionella, former för en samordning. Det förslag gällande en mer institutionaliserad samordning, som för tio år sedan väcktes av budgetutredningen, föranledde inga åtgärder.

3 SAMMANFATTNING OCH FRAMÅTBlick

Vår tillbakablick över efterkrigstidens erfarenheter kan sammanfattningsvis sägas ha visat att behoven av statliga styrmedel gentemot kommunerna framför allt blivit akuta under 70-talet. Samtidigt kan man konstatera att de styrformer man hittills sökt arbeta med visat sig ha en mycket begränsad effektivitet.

I det korta konjunkturpolitiska perspektivet blev styrproblemen akuta, men föga uppmärksammade, i samband med det förändrade konjunkturmönstret och stagflationen under 70-talet. Några mera kraftfulla försök gjordes inte att motverka tendensen till en konjunkturdestabiliserande effekt av de kommunala budgetarna under 70-talet. Först under de första åren på 80-talet har man mera medvetet börjat experimentera med en direkt likviditetspåverkande styrning av de kommunala budgetbesluten. Det är fortfarande omöjligt att förutse om man kommer att fortsätta och systematisera utnyttjandet av dessa styrmedel och om de i så fall kommer att visa sig effektivare än de metoder man med så begränsad framgång tidigare använt under efterkrigstiden.

En fråga man kan ha anledning att ställa sig efter en granskning av de senaste decenniernas erfarenhet är om inte den tvååriga eftersläpningen i utbetalningen av kommunala skattemedel nu har spelat ut sin roll. Om det finns risk att eftersläpningen även fortsättningsvis kan verka närmast destabiliserande på det sätt som synes ha skett under 70-talet, borde man rimligtvis överväga en omförhandling av utbetalnings- och förskottssystemet. En annan generell slutsats man kan dra av efterkrigserfarenheterna är att sannolikt alla försök till statlig "konjunkturstyrning" av kommunerna kommer att visa sig ineffektiva om man inte kan väsentligt minska graden av framförhållning och utgiftsautomatik i den kommunala verksamhetsplaneringen.

Under 70-talet kom man framför allt att uppmärksamma statligt-kommunala samordningsbehov gällande det medellånga stabiliseringsperspektivet. Försöken att, främst med hjälp av indikativ planering och frivilliga överenskommelser, "övertala" kommunerna att medverka i den nödvändiga anpassningen av total inhemsk efterfråga, visade sig föga framgångsrika. Till detta misslyckande bidrog säkerligen det faktum att statsbidragspolitiken under perioden snarast motverkade den eftersträlvade åtstramningen. Det är återigen först under de senaste åren - då kommunerna ändå spontant tycks anpassa sig i önskad riktning - som man börjat medvetet utnyttja statsbidragsstyrning som medel att påverka den långsiktiga utvecklingen av kommunal verksamhetsvolym. Utrymmet för samordning via centrala förhandlingar mellan stat och kommun, understödda av explicita sanktionsmöjligheter, har heller inte utnyttjats.

Erfarenheterna under de senaste åren och utsikterna inför 1984-85 understryker samtidigt risken för "over-shooting" i den statliga kommunstyrningen. Det föreligger just nu en uppenbar risk att den försenade effekten av olika statliga åtstramningsåtgärder under de närmaste två åren samverkar med en "självförvållad" finansiell kris i kommunerna och medför en starkare dämpning av kommunal verksamhet och sysselsättning än vad som avsetts i statliga långtidsplaner. Även i det medellånga perspektivet kan således problemet med politisk "fine-tuning" vara aktuellt.

I det långa strukturperspektivet föreligger knappast något intresse eller behov av direkt statlig styrning. De viktigaste kommunala problemen i detta perspektiv torde gälla organisationsstruktur och finansieringsstruktur. Väsentligare omläggningar torde i bägge fallen förutsätta en samverkan mellan statliga och kommunala beslutsfattare. Debatten kring dessa frågor har emellertid på allvar börjat först under de allra senaste åren.

TABELLBILAGA

**Kommunal budgetutveckling 1960-80 med
realekonomisk fördelning**

Erik Mellander och Bengt-Christer Ysander

BILAGETABELLER

B1 Den kommunala sektorns totala utgifter och inkomster

B2 Driftskostnader¹

B2.1 Transfereringar¹

B2.2 Ersättningar¹

B3 Driftsintäkter

B4 Kapitalutgifter

B5 Kapitalinkomster

¹ Tabellerna B2.1 och B2.2 detaljredovisar delposterna Transfereringar och Ersättningar i tabell B2.

KÄLLOR OCH DEFINITIONER

Inledning

Med "den kommunala sektorn" avses i alla tabeller landets samtliga primärkommuner, kommunalförbund och landsting. Kyrkokommuner ingår således ej. Vid aggregeringen har betalningsströmmar mellan de olika kommunkategorierna eliminerats så att en "konsoliderad" kommunal sektor erhållits.

Samtliga data har hämtats från de räkenskapssammandrag som ligger till grund för den årliga publikationen Kommunernas finanser (KFI). Källan för denna statistik är kommunernas egna redovisningssystem. Uppdelningen av den totala budgeten i drifts- respektive kapitalbudget som görs i dessa har tillämpats även här.

Den främsta orsaken till att den officiella statistiken inte har använts är att den inte tillåter tillnärmelsevis samma detaljeringsgrad som den som redovisas i tabellerna. Tillgången till grunddata har också gjort det möjligt att undanröja en stor del av de konsistensproblem som över tiden har uppstått till följd av statistikomläggningar och förändringar av utgifts- och inkomstbegrepp i KFI.

Endast externa inkomster och utgifter ingår i redovisningen, dvs sådana poster som svarar mot faktiska in- och utbetalningar. Således har exempelvis internkalkylerade kapitaltjänstkostnader och personalförsäkringar frånräknats.

Den kommunala finansstatistiken har under perioden genomgått ett flertal omläggningar. För primärkommunernas del har större förändringar skett 1964, 1968 och 1977 och för landstingen 1972. Då sammansättningarna här endast avser de totala budgetarna har dock kontinuiteten i serierna kunnat upprätthållas förhållandevis väl. I vissa fall har emellertid smärre brott inte kunnat undvikas, t ex vad avser driftbudgetens debetsida 1967/1968.

Det bör påpekas att jämförbarheten mellan data i KFI och nationalräkenskaperna (SNR) av flera skäl är mycket begränsad. I SNR diskuterar man utifrån samhällsekonomiska funktioner och kostnadslag i stället för att främst utgå från den institutionella fördelningen av beslutsrätten. Det kan finnas anledning att något påminna om skillnaden mellan dessa två synsätt.

Ett avgörande kriterium i nationalräkenskaperna är graden av central efterfrågestyrning. Kommunal konsumtion är endast den del av myndigheternas tjänstproduktion, där någon reell valfrihet eller beslutanderätt för konsumenter eller klienter inte anses föreligga. Övriga delar av myndighetsproduktionen, liksom verksamheten hos kommunala affärsverk, företag och stiftelser, räknas som privat konsumerad marknadsproduktion. Denna avgränsning av den kommunala aktiviteten är betydligt snävare än den som använts i KFI vilken omfattar all verksamhet i samtliga myndigheter och affärsverk.

Även ifråga om utgifts- och inkomstdefinitioner föreligger avgörande skillnader mellan SNR och KFI. KFI utgår från ett mera företagsekonomiskt synsätt, vilket bl a innebär att man som kostnad på olika ändamål bokför faktiska pensionsutbetal-

ningar. SNR väljer istället, utifrån ett samhälls-ekonomiskt perspektiv, att bokföra värdet av en fiktiv fondering av ådragna förpliktelser för tilläggs-pensioner. Vidare innefattar utgifter och inkomster i KFI ett flertal poster av finansiell natur - t ex räntor, bidrag och amorteringar - som ej beaktas vid beräkningen av den kommunala tjänste-produktionen i SNR. I tabellerna nedan har dock dessa transaktioner i möjligaste mån särredovisats. De icke-finansiella posterna har vidare definierats på sätt som nära ansluter till de i SNR använda definitionerna. Uppgifter om fördelningen av utgifter och inkomster på myndigheter respektive affärsverk saknas emellertid (liksom data om kyrkokommunerna). Därigenom är det inte möjligt att t ex använda uppgifter ur tabellerna B2 och B3 som utgångspunkt för approximativa beräkningar av kommunal konsumtion, såsom den definieras i SNR. Hur KFI- och SNR-serier förhåller sig till varandra finns även behandlat i kommunalekonomiska utredningens betänkande "Kommunernas ekonomi 1975-1985" (SOU 1977:20).

De beräkningar som ligger till grund för tabellerna är genomgående relativt omfattande. Endast i ett fåtal fall är siffrorna direkt tillgängliga i räkenskapssammandragen.

Förutom att tabellvärdena oftast utgörs av på olika sätt transformerade räkenskapsuppgifter har en rad korrigeringar vidtagits för att erhålla över tiden konsistenta serier. Detta gäller främst tabellerna B2 och B3 då de ovan nämnda statistikomläggningarna i första hand avsett driftbudgeten. För att möjliggöra en rekonstruktion av beräkningarna krävs detaljerade anvisningar för flera delpe-

rioder, olika för skilda kommuntyper. En fullständig redovisning av detta slag har ansetts alltför utrymmeskrävande. I stället ges i anslutning till tabellerna korta förklaringar till vad som inryms under de olika rubrikerna. Beräkningsunderlaget kan dock erhållas på förfrågan.

Tabell B1 Den kommunala sektorns totala utgifter och inkomster.

Miljoner kronor, löpande priser

	Totala utgifter	Totala inkomster
60	10445	10913
61	11638	11613
62	13411	13846
63	15602	15599
64	18092	18123
65	20451	19994
66	23582	24220
67	27933	28874
68	31466	31802
69	33912	34411
70	40456	38546
71	44382	43472
72	49192	51191
73	53446	55896
74	61341	61250
75	72268	72326
76	85069	84496
77	102242	102447
78	117285	123127
79	133487	136080
80	154129	154177

Totala utgifter utgörs av summa driftsutgifter och kapitalutgifter som återfinns i tabellerna B2 och B4. På motsvarande sätt har totala inkomster beräknats med hjälp av totalsummorna i tabell B3 och B5.

Tabell B2 Driftskostnader. Miljoner kronor, löpande priser

Inom parentes procentuella andelar

	I	%	II	%	III	%	IV	%	V	%	VI	%	VII	%	VIII	%	IX	%
60	2192	(28)	96	(1)	431	(6)	3584	(46)	204	(3)	300	(4)	772	(10)	277	(4)	7761	(100)
61	2370	(28)	106	(1)	493	(6)	3989	(47)	247	(3)	328	(4)	836	(10)	273	(3)	8535	(100)
62	2694	(28)	121	(1)	531	(5)	4564	(47)	321	(3)	370	(4)	948	(10)	324	(3)	9749	(100)
63	3071	(28)	147	(1)	604	(6)	5087	(47)	336	(3)	428	(4)	982	(9)	350	(3)	10857	(100)
64	3228	(26)	172	(1)	633	(5)	5725	(46)	415	(3)	495	(4)	1221	(10)	728	(6)	12446	(100)
65	4354	(31)	209	(1)	677	(5)	6176	(44)	495	(4)	624	(4)	1348	(10)	429	(3)	14103	(100)
66	4473	(28)	238	(1)	825	(5)	7508	(46)	606	(4)	754	(5)	1197	(7)	834	(5)	16246	(100)
67	5361	(28)	289	(1)	929	(5)	9298	(48)	830	(4)	883	(5)	1400	(7)	708	(4)	19408	(100)
68	5337	(24)	425	(2)	881	(4)	10716	(49)	1134	(5)	1022	(5)	1816	(8)	1042	(5)	21946	(100)
69	5591	(23)	461	(2)	964	(4)	11880	(49)	1425	(6)	1150	(5)	2139	(9)	1082	(5)	24002	(100)
70	7023	(24)	565	(2)	1062	(4)	14167	(48)	1845	(6)	1344	(5)	2602	(9)	1158	(4)	29202	(100)
71	7904	(23)	698	(2)	1136	(3)	16480	(49)	2171	(6)	1569	(5)	3232	(10)	1203	(4)	33693	(100)
72	8219	(22)	780	(2)	1104	(3)	18649	(50)	2296	(6)	1709	(5)	4002	(11)	1323	(4)	37302	(100)
73	9081	(22)	840	(2)	1242	(3)	19929	(47)	3121	(7)	1892	(5)	4352	(10)	2410	(6)	42027	(100)
74	11320	(23)	977	(2)	1422	(3)	22548	(46)	4776	(10)	2121	(4)	5075	(10)	1918	(4)	49182	(100)
75	13181	(22)	1153	(2)	1637	(3)	26944	(46)	6420	(11)	2426	(4)	6308	(11)	2180	(4)	59095	(100)
76	15923	(23)	1332	(2)	1886	(3)	31966	(45)	8858	(13)	2732	(4)	7051	(10)	2321	(3)	70738	(100)
77	18877	(22)	1635	(2)	2277	(3)	37320	(44)	12059	(14)	3227	(4)	8300	(10)	3423	(4)	85482	(100)
78	21550	(22)	1481	(1)	3073	(3)	44512	(45)	14829	(15)	3479	(4)	7880	(8)	3604	(4)	98928	(100)
79	24005	(21)	1794	(2)	3736	(3)	50505	(44)	16984	(15)	3811	(3)	8795	(8)	5923	(5)	113758	(100)
80	27773	(21)	2205	(2)	4144	(3)	58383	(45)	19841	(15)	4465	(3)	9448	(7)	6781	(5)	130834	(100)

- I = Löpande förbrukning
- II = Därav hyror (del av I)
- III = Reparation och underhåll
- IV = Löner (exkl arbetsgivaravgifter)
- V = Personalförsäkringar m m
- VI = Räntor
- VII = Transfereringar (direkta bidrag)
- VIII = Ersättningar och övrigt
- IX = Totala driftskostnader

Tabell B2

- I: Inkluderar förutom hyror även bränslekostnader, förbrukningsmaterial o dyl. Beräkningssättet ligger nära det som används för motsvarande post i kommunal konsumtion enligt SNR.
- II: Syftet har varit att endast inkludera maskin- och lokalhyror. Markhyror och arrenden - vilka är att betrakta som transfereringar - har dock inte helt kunnat rensas ut.
- III: Vad gäller de reparations- och underhållsarbeten som utförs med i kommunen anställd personal ingår endast materialkostnader. Lönerna förs under IV.
- I nationalräkenskapernas konsumtionsberäkningar ingår också en post kallad reparationer. Den bygger dock delvis på andra källor än finansstatistiken. Serien reviderades vidare helt 1980. Jämförelser är därför svåra att göra även om affärsverkens andel är känd.
- IV: Omfattar samtliga på driftsbudgeten förda lönekostnader (inkl semester-, sjuk- och helgdagslön). Således ingår inte endast direktförda löner, jfr III. Det bör dock noteras att i den mån kommunerna t ex genomför investeringsprojekt i egen regi kommer den totala lönesumman att vara större än den som redovisas här. Se vidare kommentarerna till tabell B4.
- V: Här ingår avgifter till allmän sjukförsäkring, yrkesskadeförsäkring, ATP, grupplivförsäkring m m, samt allmänna arbetsgivareavgifter, hänförliga till lönerna i IV.
- VI: Innefattar räntor på såväl anläggningslån som kortfristiga skulder.
- VII: Se tabell B2.1 för närmare specificering.
- VIII: En stor del utgörs av "Ersättningar netto" - se kommentarerna till tabell B2.2. Till skillnad från de direkta bidragen svarar dessa kostnader helt eller delvis mot av mottagaren utförda prestationer. Huruvida prestationernas omfattning är "rimliga" i förhållande till betalningen är givetvis oftast omöjligt att kontrollera. Fr o m den senaste omläggningen i nationalräkenskaperna (1980) behandlas ersättningarna där i sin helhet som transfereringar. Prestationerna antas med andra ord genomgående vara "överbetalda". Tidigare behandlades istället vissa ersättningar som kommunal konsumtion.
- Förutom "Ersättningar netto" ingår även utbetalda pensioner i denna post.

Tabell B2.1 Transfereringar (direkta bidrag). Miljoner kronor, löpande priser
Inom parentes procentuella andelar

	I	%	II	%	III	%	IV	%	V	%	VI	%
60	244	(32)	95	(12)	366	(47)	58	(8)	9	(1)	772	(100)
61	247	(30)	107	(13)	411	(49)	61	(7)	9	(1)	836	(100)
62	263	(28)	136	(14)	477	(50)	59	(6)	12	(1)	948	(100)
63	277	(28)	159	(16)	478	(49)	60	(6)	8	(1)	982	(100)
64	327	(27)	185	(15)	621	(51)	83	(7)	5	(0)	1221	(100)
65	394	(29)	189	(14)	682	(51)	77	(6)	6	(0)	1348	(100)
66	437	(37)	224	(19)	443	(37)	86	(7)	6	(1)	1197	(100)
67	500	(36)	277	(20)	534	(38)	78	(6)	12	(1)	1400	(100)
68	656	(36)	429	(24)	573	(32)	50	(3)	108	(6)	1816	(100)
69	849	(40)	478	(22)	647	(30)	55	(3)	112	(5)	2139	(100)
70	1052	(40)	611	(23)	742	(29)	58	(2)	140	(5)	2602	(100)
71	1470	(45)	724	(22)	833	(26)	69	(2)	137	(4)	3232	(100)
72	1933	(48)	824	(21)	986	(25)	106	(3)	153	(4)	4002	(100)
73	2155	(50)	966	(22)	1069	(25)	102	(2)	60	(1)	4352	(100)
74	2653	(52)	1075	(21)	1162	(23)	127	(3)	58	(1)	5075	(100)
75	3206	(51)	1390	(22)	1356	(21)	237	(4)	119	(2)	6308	(100)
76	3551	(50)	1584	(22)	1547	(22)	251	(4)	118	(2)	7051	(100)
77	4035	(49)	1993	(24)	1727	(21)	384	(5)	160	(2)	8300	(100)
78	3632	(46)	1944	(25)	1939	(25)	272	(3)	92	(1)	7880	(100)
79	3857	(44)	2316	(26)	2216	(25)	299	(3)	107	(1)	8795	(100)
80	4151	(44)	2505	(27)	2445	(26)	253	(3)	94	(1)	9448	(100)

I = Bidrag till enskilda

II = Bidrag till föreningar, privata anstalter och institutioner

III = Till staten (t o m 1972 bidrag till folkpensioneringen, fr o m 1973 bostadstillägg till folkpensionärer)

IV = Driftsbidrag till kommunala aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser

V = Driftsbidrag till privata företag

VI = Totala transfereringar

Tabell B2.1

- I: Den största delen utgörs av bidrag av social karaktär t ex socialhjälp, familjebidrag och bidragsförskott. Dessutom ingår vissa kapitalsubventioner såsom bidrag till enskilda vägar och bostads-subventioner. En liten del består av kommunala stipendier. Slutligen har - något godtyckligt - markhyror och arrenden förts hit. Dessa belopp har vissa år fått uppskattas med hjälp av enkla schabloner. Deras ringa storlek gör emellertid att de totala bidragen till enskilda påverkas endast i mycket liten utsträckning.
- II: Merparten av bidragen belöper sig på huvudtitlarna Undervisning respektive Socialvård.

Tabell B2.2 Ersättningar. Miljoner kronor, löpande priser
Inom parentes procentuella andelar

	I	%	II	%	III	%	IV	%	V	%	VI	%	VII	%
60	39	(14)	54	(19)	47	(16)	140	(49)	88	(31)	57	(20)	285	(100)
61	45	(13)	61	(18)	51	(15)	157	(46)	118	(35)	65	(19)	339	(100)
62	52	(13)	56	(14)	66	(17)	174	(44)	137	(35)	78	(20)	388	(100)
63	61	(14)	66	(15)	71	(16)	198	(45)	170	(38)	77	(17)	444	(100)
64	76	(14)	76	(14)	75	(14)	227	(42)	215	(40)	90	(17)	533	(100)
65	93	(16)	88	(15)	87	(15)	268	(46)	259	(44)	63	(11)	591	(100)
66	115	(11)	108	(11)	384	(38)	607	(60)	315	(31)	100	(10)	1021	(100)
67	139	(10)	132	(10)	382	(28)	653	(48)	499	(36)	236	(17)	1389	(100)
68	195	(11)	158	(9)	410	(24)	763	(44)	622	(36)	358	(21)	1742	(100)
69	225	(12)	164	(9)	280	(15)	669	(36)	812	(43)	426	(22)	1907	(100)
70	270	(12)	187	(9)	289	(13)	746	(34)	973	(44)	479	(22)	2198	(100)
71	269	(12)	209	(10)	370	(17)	848	(39)	1112	(51)	218	(10)	2177	(100)
72	234	(9)	313	(12)	399	(15)	946	(36)	1376	(52)	300	(11)	2621	(100)
73	250	(10)	355	(14)	410	(16)	1015	(40)	1355	(52)	237	(8)	2608	(100)
74	269	(10)	404	(14)	450	(16)	1123	(40)	1434	(51)	238	(9)	2796	(100)
75	342	(11)	489	(15)	522	(16)	1353	(42)	1650	(51)	253	(8)	3257	(100)
76	332	(9)	545	(14)	594	(16)	1471	(39)	2009	(53)	289	(8)	3769	(100)
77	311	(7)	650	(15)	685	(16)	1646	(38)	2319	(54)	339	(8)	4302	(100)
78	328	(6)	783	(15)	947	(18)	2058	(39)	2774	(53)	358	(7)	5189	(100)
79	353	(6)	880	(16)	1020	(18)	2253	(40)	2986	(53)	405	(7)	5645	(100)
80	397	(6)	1029	(15)	1561	(23)	2987	(44)	3454	(50)	475	(7)	6915	(100)

I Till enskilda (ersättningar för vård i hemmet m m)
 II Till privata anstalter och föreningar
 III Till staten (bl a ersättningar för verksamheter som staten övertagit från kommunerna t ex polisväsendet fr o m 1965)
 IV Ersättningar netto (I+II+III)
 V Till andra kommuner
 VI Till kommunalförbund och andra regionala organ
 VII Totala ersättningar

Tabell B2.2

Vid betraktandet av aggregatet av kommuner, landsting och kommunalförbund är endast de tre första typerna av ersättningar intressanta. De två sista kolumnerna avser betalningar mellan olika kategorier i aggregatet, uppdelade på de som har beskattningsrätt (V) och de som inte har det (VI). Posten V som utgör en stor del av de totala ersättningarna består i avgifter för gemensamma skolor och sjukhus m m.

Tabell B3 Driftsintäkter. Miljoner kronor, löpande priser
Inom parentes procentuella andelar

	I	%	II	%	III	%	IV	%	V	%	VI	%	VII	%	VIII	%
60	4637	(49)	637	(7)	1385	(15)	326	(3)	2315	(24)	180	(2)	58	(1)	9538	(100)
61	4975	(49)	594	(6)	1510	(15)	357	(3)	2443	(24)	195	(2)	137	(1)	10211	(100)
62	5974	(52)	549	(5)	1667	(14)	389	(3)	2721	(23)	198	(2)	85	(1)	11583	(100)
63	6692	(51)	779	(6)	1937	(15)	429	(3)	2991	(23)	204	(2)	140	(1)	13172	(100)
64	7735	(52)	824	(5)	2222	(15)	490	(3)	3312	(22)	227	(2)	189	(1)	14999	(100)
65	8837	(53)	761	(5)	2506	(15)	565	(3)	3597	(21)	281	(2)	266	(2)	16813	(100)
66	11035	(55)	1037	(5)	2908	(14)	630	(3)	4034	(20)	335	(2)	262	(1)	20241	(100)
67	13059	(53)	1150	(5)	4352	(18)	701	(3)	4517	(18)	382	(2)	332	(1)	24493	(100)
68	14554	(54)	1224	(5)	4704	(17)	776	(3)	4133	(15)	426	(2)	1147	(4)	26964	(100)
69	15989	(54)	1336	(5)	5240	(18)	850	(3)	4590	(16)	522	(2)	1045	(4)	29572	(100)
70	17344	(52)	1507	(5)	5872	(18)	935	(3)	5571	(17)	599	(2)	1359	(4)	33187	(100)
71	20052	(53)	1703	(5)	6624	(18)	1054	(3)	6495	(17)	917	(1)	1002	(3)	55330	(100)
72	24530	(55)	1861	(4)	7972	(18)	1111	(2)	7352	(17)	561	(1)	1056	(2)	44443	(100)
73	26152	(53)	2690	(5)	8591	(17)	1232	(3)	8867	(18)	706	(1)	902	(2)	49140	(100)
74	27025	(49)	4871	(9)	10201	(18)	1289	(2)	10025	(18)	559	(2)	1318	(2)	37805	(100)
75	32921	(51)	3695	(6)	12597	(20)	1441	(2)	11589	(18)	1040	(2)	995	(2)	64278	(100)
76	39120	(51)	4145	(5)	15177	(20)	1690	(2)	14087	(18)	1106	(1)	1157	(2)	76482	(100)
77	48870	(52)	6906	(7)	18286	(19)	1764	(2)	16112	(17)	1341	(1)	971	(1)	94250	(100)
78	61445	(54)	7728	(7)	21870	(19)	2263	(2)	18651	(16)	1431	(1)	7	(0)	113395	(100)
79	67802	(53)	7714	(6)	25037	(20)	2411	(2)	21599	(17)	2211	(2)	9	(0)	126783	(100)
80	74276	(52)	10191	(7)	27527	(19)	2665	(2)	25575	(18)	3643	(3)	193	(0)	144070	(100)

I = Skatter
 II = Generella statliga driftsbidrag (skatteutjämningsbidrag m m)
 III = Ändamålsbundna statliga driftsbidrag
 IV = Hyror och arrenden
 V = Intäkter av försäljning och nominella avgifter
 VI = Räntor
 VII = Övriga intäkter
 VIII = Totala intäkter

Tabell B3

- I: Här ingår förutom kommunal- och landstingsskatt även hundskatt och ersättning för sjömansskatt. (Sjömansskatten inlevereras till staten som emellertid ersätter kommuner och landsting för deras därigenom minskade skatteintäkter.)
- II: Omfattar huvudsakligen kompensationer för förlorade skatteintäkter till följd av omläggningar i skattesystemet, s k skattebortfallsbidrag, och skatteutjämningsbidrag, avsedda att utjämna skillnader i skatteunderlag mellan olika kommuner. Fr o m 1976 tillkommer särskilda bidrag för begränsning av kommunalskatten samt bidrag till allmän arbetsgivaravgift, tillsammans uppgående som mest till ca 15 % av totalen. Gemensamt för bidragen är att de inte är förenade med några villkor med avseende på användning.
- III: Bland dessa specialdestinerade (riktade) bidrag ingår även tillskott från arbetsmarknadsstyrelsen, AMS.
- IV: Innefattar förutom lokal- och maskinhyror även markhyror och arrenden eftersom de sistnämnda särredovisas endast under delar av perioden.
- V: Patientavgifter ingår. De delar av vårdkostnaderna som bestrids av staten förs under III.

Tabell B4 Kapitalutgifter. Miljoner kronor, löpande priser
Inom parentes procentuella andelar

	I	%	II	%	III	%	IV	%	V	%	VI	%	VII	%
60	1919	(71)	173	(6)	182	(7)	314	(12)	29	(1)	67	(3)	2684	(100)
61	2123	(68)	309	(10)	242	(8)	336	(11)	27	(1)	66	(2)	3103	(100)
62	2520	(69)	418	(11)	232	(6)	388	(11)	29	(1)	75	(2)	3662	(100)
63	3107	(65)	564	(12)	317	(7)	446	(9)	140	(3)	171	(4)	4745	(100)
64	3754	(66)	721	(13)	404	(7)	488	(9)	129	(2)	150	(3)	5646	(100)
65	4254	(67)	720	(11)	449	(7)	575	(9)	136	(2)	214	(4)	6348	(100)
66	4632	(63)	1111	(15)	546	(7)	661	(9)	115	(2)	271	(4)	7336	(100)
67	5493	(64)	1266	(15)	653	(8)	742	(9)	59	(1)	312	(3)	8525	(100)
68	6379	(67)	1224	(13)	731	(8)	929	(10)	73	(1)	184	(1)	9520	(100)
69	6852	(69)	996	(10)	729	(7)	985	(10)	94	(1)	254	(3)	9910	(100)
70	7677	(68)	984	(9)	955	(8)	1044	(9)	137	(1)	457	(5)	11254	(100)
71	7272	(68)	858	(8)	859	(8)	1180	(11)	158	(1)	362	(4)	10689	(100)
72	7812	(66)	1044	(9)	872	(7)	1436	(12)	157	(1)	569	(5)	11890	(100)
73	7499	(66)	861	(8)	819	(7)	1623	(14)	200	(2)	417	(3)	11419	(100)
74	7671	(63)	994	(8)	987	(8)	1731	(14)	377	(3)	399	(4)	12159	(100)
75	8169	(62)	1041	(8)	1175	(9)	1960	(15)	374	(3)	454	(3)	13173	(100)
76	8830	(62)	871	(6)	1387	(10)	2206	(15)	488	(3)	549	(4)	14331	(100)
77	10807	(64)	930	(6)	1669	(10)	2328	(14)	451	(3)	575	(3)	16760	(100)
78	11095	(60)	927	(5)	1819	(10)	2774	(15)	341	(2)	1401	(8)	18357	(100)
79	11987	(61)	1223	(6)	1911	(10)	3049	(15)	505	(3)	1054	(5)	19729	(100)
80	14207	(61)	1077	(5)	2300	(10)	3646	(16)	874	(4)	1191	(4)	23295	(100)

I = Nybyggnads- och anläggningsarbeten
 II = Inköp av fastigheter inkl mark
 III = Anskaffning av maskiner, inventarier och transportmedel
 IV = Amorteringar
 V = Utlämnade anslagstäckta lån
 VI = Övriga utgifter
 VII = Totala utgifter

Tabell B4

- I: Svarar mot bruttoinvesteringar i byggnader och anläggningar enligt SNR. I den mån kommunerna genomfört investeringsprojekt i egen regi ingår hela kostnaden här.
- III: Utgör tillsammans med I totala bruttoinvesteringar i kommunala myndigheter och affärsverk. En jämförelse med SNR (SM N 1981:2.5 appendix 2; myndigheter - kyrkor + affärsverk) för perioden 1963-80 visar god överensstämmelse. Siffrorna i tabellen ligger i allmänhet en knapp procent under SNR:s.
- V: Har fått uppskattas för en stor del av perioden, bl a med hjälp av nettoförändringar i utlämnade anslagstäckta lån enligt balansräkningarna.
- VI: Här ingår interna utgifter. Under vissa delperioder har sådana utgifter ej särredovisats. För att undvika brott i serierna har de därför inkluderats under hela perioden. Det är dock fråga om små belopp; maximalt torde de uppgå till ca 1,5 % av de totala kapitalutgifterna.

Tabell B5 Kapitalinkomster. Miljoner kronor, löpande priser
Inom parentes procentuella andelar

	I	%	II	%	III	%	IV	%	V	%	VI	%	VII	%
60	301	(22)	95	(7)	140	(10)	31	(2)	789	(57)	19	(2)	1375	(100)
61	338	(24)	120	(8)	171	(12)	31	(2)	740	(52)	28	(2)	1428	(100)
62	414	(18)	120	(5)	177	(8)	31	(1)	1500	(66)	21	(2)	2263	(100)
63	480	(20)	161	(7)	219	(9)	50	(2)	1498	(62)	19	(0)	2427	(100)
64	577	(18)	194	(6)	300	(10)	52	(2)	1979	(63)	22	(1)	3124	(100)
65	675	(21)	218	(7)	390	(12)	45	(1)	1819	(57)	34	(2)	3181	(100)
66	741	(19)	295	(7)	445	(11)	41	(1)	2432	(61)	25	(1)	3979	(100)
67	878	(20)	323	(7)	451	(10)	61	(1)	2618	(60)	50	(2)	4381	(100)
68	965	(20)	332	(7)	540	(11)	77	(2)	2785	(58)	139	(2)	4838	(100)
69	1070	(22)	460	(10)	540	(11)	73	(2)	2558	(53)	138	(2)	4839	(100)
70	1168	(22)	420	(8)	869	(16)	80	(1)	2620	(49)	202	(4)	5359	(100)
71	1024	(18)	446	(8)	671	(12)	87	(2)	3268	(58)	171	(2)	5667	(100)
72	1646	(24)	491	(7)	694	(10)	201	(3)	3652	(54)	64	(2)	6748	(100)
73	1506	(22)	580	(9)	870	(13)	118	(2)	3564	(53)	118	(1)	6756	(100)
74	1393	(24)	603	(10)	806	(14)	107	(2)	2841	(48)	170	(2)	5920	(100)
75	1436	(18)	712	(9)	1026	(13)	109	(1)	4631	(58)	134	(1)	8048	(100)
76	1570	(20)	798	(10)	1083	(14)	177	(2)	4259	(53)	127	(1)	8014	(100)
77	1706	(21)	832	(10)	1017	(12)	205	(3)	4336	(53)	101	(1)	8197	(100)
78	1713	(18)	1013	(10)	1159	(12)	136	(1)	5431	(56)	280	(2)	9732	(100)
79	1522	(16)	1060	(11)	1323	(14)	160	(2)	4932	(53)	300	(4)	9297	(100)
80	1639	(15)	1140	(11)	1761	(16)	153	(1)	5527	(52)	497	(5)	10717	(100)

I = Statliga investeringsbidrag
 II = Investeringsbidrag från övriga
 III = Försäljning av fastigheter och anläggningar,
 maskiner, inventarier och transportmedel
 IV = Amorteringar (på utlämnade anslagstäckta lån)
 V = Nya lån
 VI = Övriga externa kapitalinkomster
 VII = Totala inkomster

Tabell B5

I: Inkluderar bidrag från arbetsmarknadsstyrelsen, AMS.

II: Förutom bidrag från enskilda och privata företag utgörs en liten del av bidrag från kommuner och landsting. Det har dessvärre visat sig omöjligt att rensa serierna för denna senare del. Emellertid uppgår dessa bidrag endast till omkring 1 % av de totala kapitalinkomsterna.

IV: Dessa poster har delvis fått uppskattas under vissa delperioder.

REFERENSER

- Andersson, L., 1979, Statens styrning av de kommunala budgetarnas struktur, Göteborg.
- Bertmar, L., 1972, Effekten av 1970 års investeringsavgift - en empirisk studie, Stockholm.
- Budgetreform, SOU 1973:43.
- Gramlich, E.M. - Ysander, B.-C., 1981, "Relief Work and Grant Displacement in Sweden", in Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United States (eds. Eliasson, G. - Holmlund, B. - Stafford, F.P.), IUI, Stockholm.
- Gramlich, E.M. - Ysander, B.-C., 1983, The Control of Local Governments, IUI, Stockholm.
- Höök, E., 1962, Den offentliga sektorns expansion, IUI, Stockholm.
- Jonsson, E., 1971, Kommunens Finanser, EFI, Stockholm.
- Kommunernas ekonomi 1960-1972, SOU 1976:45.
- Kommunernas ekonomi 1975-1985, SOU 1977:20.
- Kommunal kompetens, SOU 1971:84.
- Kommunerna - Utbyggnad, Utjämning, Finansiering, SOU 1977:78.
- Kommunal utveckling - kostnader 1974-1985 vid oförändrad service, SOU 1976:40.
- Lindbeck, A., 1956, Statsbudgetens verkningar på konjunkturutvecklingen, SOU 1956:48.
- Lundberg, E., 1953, Konjunkturer och ekonomisk politik, Stockholm.
- Lybeck, J., 1978, Konjunkturer och svensk ekonomisk politik, Stockholm.
- Lybeck, J., 1981, "Perspektiv på den kommunala expansionen", Ekonomisk Debatt, nr 3.
- Markowski, A., Investment Plans and Outcomes - realization functions for Sweden, National Institute of Economic Research, 1975.

- Matthiessen, 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, (ed. Gustavsson, B.), Uppsala.
- Murray, R., 1980, "Kommunala servicebestämningsfaktorer och beslutsprocesser", bilaga till SOU 1980:6.
- Murray, R., 1981a, "Central Control of the Local Government Sector in Sweden", Working Paper No. 56, IUI, Stockholm.
- Murray, R., 1981b, Kommunernas roll i den offentliga sektorn, IUI, Stockholm.
- Nordström, T. - Ysander, B.-C., 1980, Offentlig service och industriell tillväxt, forskningsrapport nr 11, IUI, Stockholm.
- Nordström, T. - Ysander, B.-C., 1981, "Local Authorities, Economic Stability and the Efficiency of Fiscal Policy", Working Paper No. 44, IUI, Stockholm.
- Preliminär nationalbudget 1983, Prop 1982/83:100.
- Regeringens budgetförslag 1983/84, Prop 1982/83:100.
- Statsbidrag till kommunerna, SOU 1975:39.
- Tallroth, B., Realkapitaltillgångar, produktivitets- och kostnadsförhållanden inom den kommunala sektorn, stencil, National-ekonomiska institutionen, Uppsala Universitet.
- Ysander, B.-C., 1979a, "Fem avgiftsargument - Några principiella synpunkter på finansieringsalternativ för den offentliga sektorn", SOU 1979:23.
- Ysander, B.-C., 1979b, Offentlig ekonomi i tillväxt, IUI, Stockholm.
- Ysander, B.-C., 1980a, "An Econometric Model of Local Government and Budgeting", Working Paper No. 43, IUI, Stockholm.
- Ysander, B.-C., 1980b, "Local Government and Economic Growth", in The Firms in the Market Economy, IUI, Stockholm.
- Ysander, B.-C., 1981, The Rigors of Welfare, Urban Welfare Research Institute, Tokyo. (Reprint IUI 1982.)

- Ysander, B.-C. - Robinson, A., 1982a, "Budgetary Inflexibility", Public Budgeting and Finance, Vol. 2, No. 3.
- Ysander, B.-C., 1982b, "Public Budgets in Sweden", Public Budgeting and Finance, Vol. 2, No. 3.

Utgivna publikationer

Fullständig förteckning över utgivna skrifter kan erhållas på begäran.

Publikationer på engelska

1983

Policy Making in a Disorderly World Economy. IUI Conference Reports 1983:1. 417 pp.

1982

Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United States. Proceedings of a Symposium at IUI, Stockholm, July 10–11, 1979. IUI Conference Reports 1981: 2. 442 pp.

On the Complete Systems Approach to Demand Analysis. N. Anders Klevmarken. 91 pp.

Business Taxation, Finance and Firm Behavior. Proceedings of a Symposium at IUI, Stockholm, August 28–29, 1978. IUI Conference Reports 1981:1. 435 pp.

Publikationer på svenska

1983

Kontrollen av kommunerna. En översikt av svenska erfarenheter under efterkrigstiden av statlig kommunstyrning. Bengt-Christer Ysander och Richard Murray. Forskningsrapport nr 18. 88 s.

Bolagsskatt och investeringsvilja. Jan Södersten och Bengt-Christer Ysander. Forskningsrapport nr 17. 54 s.

Lönebildning och lönestruktur. En jämförelse mellan Sverige och USA. N. Anders Klevmarken. 93 s.

1982

Resursfördelning i offentlig budget. Bengt-Christer Ysander. Forskningsrapport nr 16. 133 s.

Industriföretagets sårbarhet. Lars Jagrén och Tomas Pousette. Forskningsrapport nr 15. 108 s.

Svensk industri i utlandet. En analys av drivkrafter och effekter. Birgitta Swedenborg. 299 s.