

Bengt-Christer Ysander:

90-talet kräver drastiska finansieringsreformer, kanske individuella socialförsäkringsavgifter

Diskutera kommunernas ekonomiska framtid kan man göra på olika sätt, med olika tidshorisonter. Först har vi det korta konjunkturperspektivet, finansplanernas och budgetarnas horisonter. För det andra har vi det medellånga stabiliseringsperspektivet, långtidsutredningarnas, KELP-arnas och underkottensproblemens tidshorisonter. Slutligen har vi det långa

strukturperspektivet, forskningspolitikens, befolkningsförändringarnas och de stora finansieringsreformernas tidshorisonter. De olika perspektiven aktualiserar olika stabilitetsproblem och styrproblem i fråga om den kommunala utvecklingen. Docent Bengt-Christer Ysander från Industrins utredningsinstitut exemplifierade detta vid symposiet.

Kommunerna – konjunktur-stabiliserande?

Låt mig börja med *konjunkturperspektivet*. När nationalekonomer på 60-talet först började intressera sig för den kommunala utvecklingen var det framför allt kommunernas roll i konjunkturpolitiken som stod i fokus för intresset. Forskare som Lindbeck, Mattiesen, Johnsson var i stort sett eniga i betygsättningen. Förändringarna i den kommunala verksamheten hade i stort sett varierat kontracykliskt och därmed varit konjunkturstabiliserande. Detta ansåg man främst hängde samman med den tvååriga eftersläpningen i utbetalningen av de kommunala skattemedlen.

I efterhand kan man möjligen ha skäl att tycka att betyget sattes litet väl högt. Senare forskare har påpekat att kommunerna även under denna period hade en olycklig tendens att vilja sanera sin ekonomi genom skattehöjningar just när högkonjunkturen var förbi eller lågkonjunkturen hade börjat. Trots dessa övervägande goda erfarenheter ägnade sig offentliga utredningar om kommunal ekonomi fortfarande i början av 70-talet främst åt de konjunkturrella styrproblemen.

På 70-talet blev förhållandena så småningom de ombytta. I skuggan av den ekonomiska krisen blev den kortsiktiga konjunkturpassningen av mindre intresse och diskussionen kring kommunerna inriktades i allt högre grad på det medellånga och långa perspektivet. Detta trots att en drastisk förändring inträffade i fråga om kommunernas roll i de ekonomiska konjunkturerna.

Från att ha varit stabiliserande övergick rollen till att bli markant destabiliserade, till att variera medcykliskt med

konjunkturerna. Det kan räcka med att påminna om de kommunala aktivitetstopparna 1970, 74–75 samt 79–80, som alla inträffade under uppsvingperioder i ekonomin medan downperioderna under 71–72 respektive 77–78 sammanföll med bottennoteringar för den övriga ekonomin.

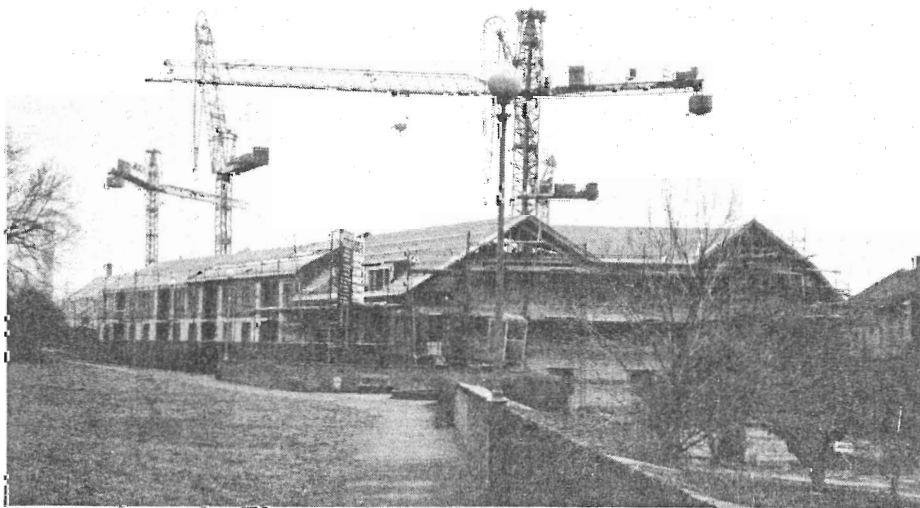
Kommunerna i otakt med konjunkturerna

Nu kan man inte skylla de ansvariga i kommunerna för detta. Det var inte så mycket kommunernas beteende som hade ändrats som konjunkturerna. 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 i stor utsträckning styr de utbetalda skatteintäkterna.

Det betyder att stigande inflation

med stigande löner normalt innebär dyrtid för kommunen medan deflation med stagnerande löneutveckling ger goda tider, som dessutom ofta förstärks av dyrtidens skattehöjningar. 70-talets stagflation innebar emellertid bl a att vi hade en ojämn inflationstakt som inte längre var korrelerad med produktion och inkomster, vilket gjorde att den kommunala verksamheten kom i "fel" takt med konjunkturutvecklingen.

Problemet lär återkomma på 80-talet, kanske redan nästa år. Ju större den kommunala sektorn är, desto viktigare är givetvis dess konjunkturpassning. Skulle de offentliganställda så småningom få en mera självständig och ledande roll i lönerörelserna kan problemet ytterligare förvärras genom att kommunal expansion snabbare skapar kommunala lönestegringar och likviditetsproblem och därmed så att säga kan generera en alldeles egen konjunktur.



Kommunerna reagerar "med-cykliskt"

Jag tror därför att det finns all anledning att åter intressera sig för kommunernas konjunkturanpassning och att se över den statliga medelarsenalen i fråga om konjunkturrell styrning. Kanske kan det löna sig att aktualisera några av den gamla budgetutredningens idéer om mera systematiska sätt att styra den kommunala likviditeten, via förskjutningar i skatte- och bidragsutbetalningarna. Man har ju nyss börjat experimentera med detta, men på ett hittills ganska slumpartat sätt. Jag gissar att även de kommunalt ansvariga skulle föredra att konjunkturstyrningen skedde utifrån ett fast och på förhand känt regelsystem.

Vem är det som "trängs"?

I det *medellånga stabiliseringsperspektivet* domineras intresset just nu av problemen gällande underskotten i bytesbalans och statsbudget. Kommunernas roll i detta perspektiv brukar ofta diskuteras i termer av begreppet "utträngning". Ordet används helt enkelt för att uttrycka det i sig själv självklara faktum att kommunala resursanspråk kan förhindra andra sektorer att utnyttja resurserna, om nämligen inte tillräckligt mycket lediga resurser föreligger.

Speciellt har man velat göra kommunerna till syndabock för en del av 70-talskrisen med hjälp av olika utträngningsargument. Man har talat om utträngning på konsumtionsmarknaden, på kreditmarknaden och på arbetsmarknaden.

Det är onekligen sant att kommunsektorns utveckling under 70-talet karakteriserades av en betydande tröghet eller inflexibilitet inför förändrade villkor i ekonomin, men så visade låg pris- och inkomstelasticitet, vilket också olika försök till empiriska skattningar av kommunutvecklingen har bekräftat. Det är vidare otvivelaktigt sant, att det är politiskt oerhört svårt att genomföra en nödvändig efterfrågeåttstramning om den kommunala konsumtionen via bl a successiva skatthöjningar drar ner den privata konsumtionsandelen.

Det synes däremot både orättvist och långsökt att göra kommunerna ansvariga för det statliga budgetunderskottet och trängseln på kreditmarknaden, och detta under en period som karakteriseras av stigande statsbidragsandelar.

Frivilliga överenskommelser räcker inte

Likaså är det fortfarande ytterst kontroversiellt i vilken mån industrins rekryteringsmöjligheter försämrades av den kommunala sysselsättningsexpansionen eller vilken roll kommunal sysselsättningsutveckling spelat för lönerörelsen och löneglidning. En erfarenhet gav oss i alla fall 70-talet. Den visade att regeringen inte har några effektiva medel för att styra den kommunala utgiftsutvecklingen i det medellånga perspektivet, att frivilliga sk överenskommelser inte är tillräckliga garantier för en samordning.

För de närmaste åren på 80-talet är stabiliseringsproblemet i det medellånga perspektivet en smula annorlunda. En påtaglig dämpning har skett i fråga om den kommunala ökningstakten. Samtidigt blir utvecklingen under de två närmaste åren avgörande för om devalveringspolitiken skall lyckas och om vi skall komma igång med en reindustrialisering av Sverige. Vi har denna gång inte råd att misslyckas.

För att få hushållen att acceptera och medverka i den nödvändiga åttstramningen av inhemsk efterfrågan krävs att en inte alltför stor del utnyttjas till kommunal expansion. Blir politiken framgångsrik, kan också arbetskraftstillgången under senare delen av nästa år bli en viktig restriktion. Det är mycket möjligt att den nödvändiga återhållsamheten i kommande utgiftsplaner kommer till stånd utan några statliga påtryckningar. Men vi har inte råd att riskera en bristande samordning.

Styrning på medellång och lång sikt

Det är i detta perspektiv som man har anledning diskutera om inte staten borde ha bättre övertalningsargument när det gäller inriktningen av den kommunala planeringen på medellång sikt. Man skulle t ex söka åstadkomma en önskad styreffekt genom kraftigt reducerade respektive ökade statliga bidrag för kommunal utbyggnad som överskrider en viss normsatt ökningstakt. För de närmaste åren kan vi behöva de medlen för att åstadkomma tillräcklig åttstramning. I slutet av 80-talet kan vi behöva dem i motsatt syfte.

Mycket av den offentliga debatten kring kommunal utveckling handlar åtminstone skenbart om *det långa*

strukturperspektivet. Kritiska röster talar ofta om en förvuxen kommunal sektor och framför krav på en drastisk ändring av den långsiktiga utvecklingstrenden. Personligen uppfattar jag den kritiken som både missvisande och förlegad. Trenden har ju sedan länge vänt.

Ökningstakten i den kommunala verksamhetsvolymen halverades under 70-talet i förhållande till 60-talet, och dämpningen fortgår alltjämt. Tilltron till en långsiktig dämpning av trenden förstärks också av vetenskapen om de väsentligt minskade anspråk som kommunerna under 80-talet kommer att ställas inför i fråga om vård- och utbildningsbehov, liksom av vetenskapen om de ökande långsiktiga finansieringsproblemen.

Medan den långsiktiga utgiftstrenden pekar nedåt, kommer otvivelaktigt på sikt serviceefterfrågan att fortsätta att öka. Det är säkert riktigt att den stora expansionsperioden i svenska kommuner har efterlämnat stora och viktiga effektivitetsproblem. Men det finns knappast några belegg för att vi allmänt skulle ägna för mycket resurser åt t ex vård- och utbildningsservice. Varken attitydundersökningar här hemma eller jämförelser med konsumtionsmönstrets utveckling i andra länder tyder på detta.

Förskjutningen i riktning mot ökad serviceefterfrågan kommer säkert att fortsätta. 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.

Extrem skattefinansiering hinder

Det problem jag ser i det långsiktiga perspektivet är därför precis motsatsen till det man brukar diskutera i tidningspalterna. Den kritiska frågan i slutet av 80-talet och på 90-talet tror jag blir om vi klarar av att med enbart skattefinansiering kunna mobilisera betalningsvilja för en växande volym av kommunalt producerade tjänster. Jag tror vi så småningom kommer att slå i skattetaket, nå den punkt där hänsynen till snedvridningar i resurshushållningen och orättvisor i skatteutfallet gör det omöjligt att öka skatterna ens för mycket högprioriterade ändamål.

forts sid 28

som t ex i Norge – där alla kommuner numera har slagit i taket. På andra håll som t ex i Irland har staten fastställt en högsta gräns för årliga skattehöjningar.

Ökad frihet och andra raffinerade metoder

Samtidigt har många länder gått i motsatt riktning och skapat större frihet för kommunerna, men inom snävare finansiella ramar. I Frankrike har Mitterrand satt i gång med en stor decentraliseringsdrive, som med franska mått mätt leder till en betydande uppluckring av centralmakten.

Det program som Reagan har lanserat under parollen "the new federalism" bygger visserligen från andra ideologiska utgångspunkter, men pekar i ungefär samma riktning. Och detsamma pågår i Västtyskland inom ramen för något som heter "Operation '82", ett åtstramningspaket som kombineras med diverse lättnader för delstaterna och den kommunala sektorn.

I den här vevan går man på många håll in för att slå ihop selektiva statsbidrag till generella. Ser man på de statsbidrag som utgår till kommunerna runtom i Europa så är det ett allmänt mönster att det är de stora klumbidragen som ökar. Samtidigt är man på jakt efter nya och bättre metoder att utjämna villkoren mellan olika delar av landet. Praktiskt taget alla industriländer har numera något slags system för skatteutjämning, och i praktiskt taget alla länder grumsar man en hel del om de fördelningsnycklar som tillämpas.

Tendensen går mot alltmer raffinerade metoder att mäta de olika kommunernas behov och legitima förbrukning. Häromåret hölls det en internationell konferens om den här metodiken i Köpenhamn, där bl a Köpenhamns kommun passade på att visa att huvudbyn var mycket illa behandlad jämfört med kommunerna på landsbygden.

Konsultationer mellan stat och kommuner

En sista tendens som är värd att nämna är att det förefaller bli allt tätare konsultationer mellan de olika nivåerna. I Sverige har vi ju sedan länge ekonomisk-politiska överläggningar mellan staten och kommunförbunden från vilka det emanerar diverse löften och dik-

tat. Den typen av samtal eller förhandlingar håller på att bli allt vanligare.

På flera håll har man inrättat speciella institutioner för ändamålet. I England finns sedan 1975 ett Consultative Council on Local Government Finance, och i Västtyskland finns det ett liknande råd för finansplanering där Bonns och delstaternas finansministrar kan utbyta tankar. I Nederländerna sker fördelningen av statsbidrag till kommunerna under medverkan av ett särskilt rådgivande organ, där kommunerna är företrädare.

Det finns också exempel på att staten tar upp samtal med särskilda landsdelar och sluter regelrätta kontrakt om den regionala utvecklingen. Den franska regeringen började för ungefär tio år sedan förhandla fram sådana avtal med vissa storstadsområden. Sedan har man gått vidare och börjat ingå "contrats de pays" eller regionalpolitiska kontrakt med vissa områden och medelstora städer. I sådana avtal förbinder sig området att genomföra en viss utbyggnad av den kommunala servicen samtidigt som staten tar på sig att finansiera en bit av kalaset.

Stat och kommuner sammantvinnade

Kommer det snävare och snålare ekonomiska klimatet att leda till ökad politisk centralisering, mindre av lokalt och regionalt självbestämmande? På basis av de erfarenheter som hittills gjorts i Europa går det knappast att svara ja eller nej på den frågan.

Kommunalskatterna har varit mindre elastiska än andra skatter och kommunerna har heller inte så stora möjligheter som nationalstaterna att täcka stora underskott genom lån eller sedeltryckning. Tumba pappersbruk är säkert bra för Botkyrka, men det löser inte kommunens ekonomiska problem. Mot den här bakgrunden är det klart att kommunerna har blivit mer beroende av staten under senare år. Men samtidigt görs det vissa ansträngningar att lätta på trycket genom att minska detaljstyrningen, så den totala effekten är ganska svår att värdera.

Klart är i alla fall att kommunerna inte har lyckats isolera sig från den allmänna ekonomiska nedgången. I länder som Sverige ser det ju skenbart ut som om den kommunala ekonomin var i balans medan den statliga visar ett

underskott på 80–90 miljarder. Men eftersom hälften av dessa lånade pengar lämnas över till kommunerna som statsbidrag är bilden kanske inte fullt så idyllisk. Stat och kommun är numera så sammantvinnade genom regler och penningströmmar att det inte tjänar mycket till att leta efter välfärdssamhällets kris på det ena eller andra stället. Med de underskott vi nu har är de både i samma knipa. □

Bengt-Christer Ysander: forts från sid 23

En fortsatt expansion kommer därför att kräva *en drastisk finansieringsreform inför 90-talet*. Jag tror personligen att det reformarbetet kommer att få gå i riktning mot *ökad avgiftsfinansiering* men då främst i form av *individualiserade och särdebiterade socialförsäkringsavgifter* med marginell valfrihet i fråga om försäkringstäckning och självrisk. Att utforma sådana nya finansieringsalternativ, som samtidigt tillfredsställer grundläggande krav på trygghet och fördelningsrättvisa, blir, tror jag, en central och brådskande uppgift för 80-talet.

En sådan förändrad finansiering skulle uppenbarligen i grunden förändra villkoren för den kommunala verksamheten. Den torde skapa ett ökat marknadstryck på de kommunala förvaltningarna och samtidigt framtinga en ökad decentralisering. Samtidigt skulle den emellertid, vilket är det väsentliga och centrala, skapa utrymme för en fortsatt önskad förbättring av standarden i servicesamhället. □

GW Jones: forts från sid 11

sitt ursprung i lågkonjunkturen och bristen på efterfrågan, samt, i mindre utsträckning, i hög statlig beskattning, t ex socialförsäkringsavgifter och höga räntesatser.

Lösningen till problemet med "non-domestic rates", vilket är en ogynnsam skatt för kommunerna eftersom den inte betalas av kommunens väljare, ligger under alla omständigheter i att överföra "the non-domestic rates" i statliga händer. Staten kan då få tillgång till och vara ansvarig för en uppsättning hjälpmedel och skatter för industrin och handelsväsendet. Denna lös-

forts sid 32