

Kommunal självstyrelse och kommunala finanser

Skattebördan upplevs som förkrossande tung och den trycker tillbaka initiativkraft, arbetsvilja och sparande, skriver professor Erik Anners i en artikel, aktuell i dessa dagar då kommunerna överlag kommer med sina skattehöjningar. Kommunal-skatteerna har nått en outhärdlig nivå. De betecknar det kommunala självstyrets bankrutt. Kommunen har pålagts för stora uppgifter som kommunalmännen inte har haft förutsättningar att förvalta – »de har inte gjort politisk karriär på kostnads-analyser». Kommunalpolitiken fungerar inte längre, allra minst sedan det kvalificerade vansinne, som den gemensamma valdagen innebar, infördes och ställde de kommunala valen i skuggan av riksdagsmannavalet, skriver han. Men han understryker också, att det inte är kommunalmännen utan staten, som bär ansvaret för ett politiskt-administrativt felaktigt konstruerat system.

Vid det andra världskrigets slut var Sverige ett av de mest avundsvärda länderna i världen. Det hade en intakt produktionsapparat, dess råvaror och industriprodukter var starkt efterfrågade, och dess offentliga finanser var välskötta. Sist, men inte minst, Sverige hade en väl fungerande statlig och kommunal administration. Inom denna hade man under krigsåren fått lära sig arbeta under knapphetens kalla stjärna, och slöseri med allmänna medel betraktades, så som man av ålder gjort i det gamla svenska bondesamhället, med djup ovilja.

Hur annorlunda är inte situationen 25 år senare. Prognosen för vårt näringsliv är dyster på grund av ryckig och valhäft regeringspolitik, våra statsfinansier är ansträngda till bristningsgränsen och de kommunala kommer sannolikt att passera denna gräns i en snar framtid. Detta trots en statlig och kommunal skattebörda, som av det stora flertalet skattebetalare upplevs som förkrossande tung och därför trycker tillbaka initiativkraft, arbetsvilja och sparande.

Slutligen har under efterkrigstiden utbildats ett av allmänheten utan starkare protester godtagat slöseri med allmänna medel, som går likt en cancersjukdom inom hela samhällskroppen. Den kommunala sektorn erbjuder en särskilt avskräckande bild. Under de senaste åren har kommunalskatten nått en outhärdlig nivå. I höst kommer de flesta kommuner att tvingas till skattehöjningar, i många fall av storleksordningen 1–3 kr. Sådana höjningar måste få en chock-effekt på alla

i den Strängska skattereformen inlåsta och av treårsavtalen bundna löntagare. Det är redan nu uppenbart att regeringen kommer att tvingas till en valpolitisk skattereform, som räddar dess ansikte inför de egna väljarna åtminstone över 1973 års val. Men en sådan reform blir en Döbelns-medicin. Orsakerna till de kommunala finansernas bedrövliga tillstånd kommer man inte åt. Förmodligen vågar man inte angripa dem heller. Dessa orsaker ligger nämligen djupt tillbaka i tiden. De måste mötas med så radikala åtgärder, att det är tvivelaktigt om socialdemokraterna ens vill offentligen erkänna dem. Det skulle innebära en syndabekännelse. Så mycket större är oppositionens ansvar på den punkten. Den bör i klara verba tala om vad som håller på att hända och vad som måste göras.

Självstyrets bankrutt

Vårt kommunala självstyre, vars kärna är den självständiga beskattningsmakten, har en vacker tanke till utgångspunkt. Medborgarna skulle så långt möjligt styra sig själva i lokala enheter. Man trodde att systemet skulle verka så uppfostrande på kommunala väljare och förtroendemän att det med tiden skulle fungera allt bättre. Förhoppningarna visade sig länge ha varit någorlunda berättigade. Det vill synas som om detta självstyre bestod provet fram till 1950-talet; närmare bestämt jämnt så länge som kommunerna var ålagda uppgifter av en storleksordning som de kunde bemästra inom ramen för ett självförvaltningssystem utan starkare

yttre eller inre kontroll.

Ty detta har varit och är det originella i systemet, på en gång dess styrka och dess svaghet: statsmakten kontrollerar inte hur de kommunala förtroendemännen använder beskattningsrätten. Så länge de håller sig till uppgifter, som vid en rimlig tolkning kan anses vara gemensamma för kommunens invånare, får de höja (eller sänka) skatten efter eget bedömande och bestämma över skattededens användning. Någon effektiv inre kontroll kan knappast komma till stånd på politisk väg, eftersom i både landsting och kommuner på grund av en lång historisk tradition samregerandet är regel. Gör de kommunala förtroendemännen svåra och kostsamma missstag förlåter partierna i regel varandra. Inblandade förtroendemän är ju »medbrottslingar», och vem skall då sätta sig till doms över den andre. Det säger sig självt att den politiska moralen svårligen kan upprätthållas inom ett sådant självstyre. Särskilt illa går det om förtroendemännen ställs inför stora och svåra uppgifter och inte får tillräcklig tillgång till erforderlig expertis. Och detta var just vad som hände under 50- och 60-talen.

När de socialdemokratiska efterkrigsregeringarnas historia en gång skrives, kommer historikerna sannolikt att mycket uppehålla sig vid den lättsinniga politik, varigenom en mångfald betungande och svåra uppgifter lades på kommuner och landsting, utan att man tillräckligt ingående prövat om dessa verkligen var politiskt och institutionellt lämpade härför. Vilket halmstrå av alla de nya uppgifterna som

knäckt kamelens rygg kan man tvista om. Men numera borde det stå klart för alla intresserade att det var fel att till de gamla och explosionsartat växande arbetsområdena inom sjukvård, åldringsvård och socialvård lägga till mentalsjukvården, för att inte tala om ett så enormt svårhanterligt och kostsamt område som skolväsendet. De som all regel personligen redbara och välmenande kommunalpolitikerna hade nämligen inte och har fortfarande i alltför ringa omfattning kostnadsmedvetande. Det skall de inte lastas för – de har inte gjort politisk karriär på kostnadsanalyser. Så har de också i den gigantiska kommunala byggnadsverksamheten blivit offer för entusiastiska arkitekter och företagsekonomiskt skickliga byggmästare.

Tjänstemannaväldet

Allt detta har krävt tjänstemän, många tjänstemän. Och därmed har förtroendemännen kommit i en än svårare situation. Hur skall de rätt använda dem, när de själva ofta saknar fackkunskaper. Tillgången på tjänstemän är i sig naturligtvis en fördel. Åtskilligt i landstingens och kommunernas ekonomiska svårigheter är att återföra på 50-talets och det begynnande 60-talets brist på välutbildade tjänstemän. Alltför mycket måste skötas på sunt förnuft av förtroendemännen. Sunt förnuft är utan tvivel förträffligt, när det finns, men det räcker inte till för att förstå och hantera expertsystem. Därför var det på sin tid vanliga klagomålet över tjänstemannaväldet i kommuner och landsting uttryck för att vederbörande var fastvuxen

i romantiska föreställningar från det gamla kommunallivets tid. Snarast är det så att det svenska folket borde resa ett tacksamhetens monument över de kvalificerade ekonomer och administratörer som efter kriget gick in i den kommunala sektorn. De har förmodligen sparat in miljoner.

Problemet i dag är inte tjänstemannaväldet utan hur förtroendemännen skall kunna behärska tjänstemannanitet för det egna arbetsområdet och hur man skall finna garantier mot inrättande av onödiga tjänster. Därtill kommer frågan hur selectionen skall utformas för att ge det bästa urvalet. Sådant är emellertid administrativt-tekniska problem som kan lösas, och som det blir lättare att lösa i ett högutbildningssamhälle med akademikeröverskott.

Att taga från de rika...

Värre är den psykologiska problematiken – nämligen den traditionella känslan inom socialdemokratien att höjda skatter, som används till offentliga institutioner eller till transfereringar, innebär att man tager från de rika för att ge åt de fattiga.

Denna tradition förskriver sig från fattigsamhällets tid. Ännu under mellankrigstiden var resonemanget i mycket berättigat. Så länge det saknades grundtrygghet vid ekonomisk nöd, sjukdom eller ålderdom, så länge kunde det med gott samvete sägas att en höjning av kommunal-skatten för att bygga ett ålderdomshem innebar att de välställda fick hjälpa de nödlidande. Men när, som så ofta skett

under 60-talet, landstings- och kommunal-skatten pressats i höjden bla på grund av överflödiga arkitektonisk lyxutstyrel av kommunala institutions- och anstaltsbyggnader blir läget ett annat. Marginalnyttan för låginkomsttagaren av att läroverkets kollegierum får en hatthylla av skulpterad ek i stället för av stålrör är nämligen lätt att bestämma. Den är lika med 0. Att ledande socialdemokrater i de stora tätorterna äntligen börjat inse detta faktum hindrar inte att många av deras mindre bröder ute i orterna ännu står förvirrade inför en så fruktansvärd realitet.

Ett annat psykologiskt problem utgör handhavandet av socialvården. För socialassistenten, som har ansvaret för ett socialfall, är det naturligt att föreställa sig att han är satt på den sociala fronten framför allt för att bekämpa lidande. Hans vapen utgörs av det rika industrisamhällets anonyma skattemedel. Om han är överhövan generös med bidragen eller släpphänt i kontrollen, gör han i alla fall intet annat än realiserar ett humant samhälls solidaritetsattityd gentemot den i ett hårt konkurrenssystem utslagne.

Så kan man visst se saken. Men ibland skulle det kanske vara nyttigt för socialarbetarna att tänka på att de socialbidrag de delar ut ingalunda kommer från de rika utan väsentligen från den stora massan lägre inkomsttagare. Progressivitetens effekt på tillgången av skattemedel är nämligen så ringa, att stödet till socialfallet icke är en skärv ur huset Bonniers ficka utan till största delen en sönderhackad bit av låglöneknegarens dröm om

det egna hemmet. Ett socialpolitiskt transfereringssystem fungerar fortfarande på det sättet.

Vad göra?

Ett politiskt-administrativt system som varken kontrolleras effektivt utifrån av statsmakten eller har en i själva systemet inbyggd inre politisk kontroll genom maktbalans och maktväxling kan svårigen fungera effektivt. Antingen måste den yttre kontrollen skärpas eller de inre politiska kontrollmöjligheterna ökas. I det senare fallet gäller frågan kommunalpolitikens hela sätt att fungera i en demokrati. Den är för vidlyftig för att behandlas här. För övrigt är de nödvändiga reformerna för närvarande så till den grad politiskt omöjliga att det knappast lönar sig att diskutera dem. Det räcker med att hänvisa till ett så kvalificerat vansinne, som införandet av den gemensamma valdagen innebar. I ett utvecklingsskede, där man mer än någonsin hade anledning att göra kommunalpolitiken till ett självständigt politiskt område och att utveckla dess inre funktioner så att en politisk effektivitetskontroll kunnat växa fram, i det skedet gör man landstingen och kommunerna partipolitiskt ointressanta genom att ställa de kommunala valen i skuggan av riksdagsvalen. Förrän dessa val helt skilts åt kan kommunalpolitiken aldrig framstå som verkligt meningsfull för de politiskt aktiva medborgarna och incitera det politiska tryck, som är den enda och tyvärr ganska svaga garantin för att ett demo-

tiskt system skall fungera med rimliga anspråk på effektivitet.

I dagens allvariga kris för den kommunala självstyrelsen, en kris som manifesteras i de kommunala institutionernas oförmåga att rätt förvalta den självständiga beskattningsmakten, finns sannolikt bara en utväg. Den må förefalla kommunalmännen — och oss andra — smärtsam, men likväl bör den allvarligt övervägas. Det är att statsmakten sätter upp ett tak för kommunal- och landstingsbeskattningen, t ex genom att riksdagen varje år fastställer en högsta gräns för det kommunala skatteuttaget. Med vissa dispensmöjligheter för Kungl Maj:t bör ett sådant korrektiv kunna ge nödigt andrum

för de reformer av kommunalvalen och av formerna för kommunalt styre, som är nödvändiga för att en tillräckligt effektiv inre politisk kontroll skall växa fram.

Till detta kommer nödvändigheten att göra upp en plan för hur kostnadsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner skall se ut på lång sikt. Staten måste taga sitt ansvar. Ty en sak kan de kommunala förtroendemännen verkligen säga till sitt försvar. De har arbetet inte bara i ett politiskt-administrativt felaktigt konstruerat system. De kommunala utgifterna påverkas numera direkt eller indirekt till ungefär två tredjedelar av statliga beslut. Vad vill man de skall göra? Lyfta sig själva i håret?