

SVEN JOHANSSON:

Kommunal ekonomi och samhällsekonomi

Den kommunala expansionen måste bromsas, framhåller landstingsrådet Sven Johansson i sin artikel. Den måste anpassas till samhälls-ekonomin i övrigt. Staten får inte vräka över uppgifter på landsting och kommuner – med ordet "kommunal" sammanfattar artikelförfattaren båda dessa instanser. Kommunerna får å sin sida inte ge sig ut på en frivillig expansion och bara lita på att man kan höja skatterna. I dag är "de kommunala expansionisterna" det främsta hotet mot det kommunala självstyret, menar han. Han är inte emot utbyggnad av offentlig service som sådan. Han anvisar tvärtom olika vägar för en sådan utbyggnad och nämner som ett exempel på sättet att förbilliga den att man decentraliserar beslutsfattandet från statliga organ till kommunala: därmed följer en annan ansvarsfördelning, där de kommunalt verkssamma kommer att ställas under stora krav.

Mellan 1960 och 1975 ökade – om man uttrycker det i löpande priser – den kommunala konsumtionen sin andel av bruttonationalprodukten från ca 8 % till drygt 16 %. Samtidigt steg under samma period den kommunala utdebiteringen med ca 11 kr, dvs i genomsnitt ca 70 öre per år.

Vad beror denna utveckling på? Orsakerna är givetvis flera, men torde i huvudsak kunna sammanfattas så här. Genom kommunerna – med detta avses både primärkommuner och landsting – har vi valt att lösa vissa av de gemensamma samhällsuppgifter, som vi bedömer som mest angelägna. Som exempel må nämnas barnomsorg, skola, äldreomsorg och sjukvård. De är några av de samhällsområden som vi under de senaste 15–20 åren genom våra politiska församlingar valt att särskilt satsa på. Utbyggnaden av dessa sektorer har därför varit snabb.

Kommunal konsumtion är främst service. Möjligheterna till rationalisering är här som regel väsentligt mera begränsade än exempelvis inom den industriella produktionen. Härtill kommer att inom den kommunala sektorn arbetar stora grupper – särskilt kvinnor – fortfarande med låga löner. Lönehöjningen går därför snabbare där än på andra områden. Resultatet har blivit att priserna för den kommunala konsumtionen stiger väsentligt snabbare än för varor och tjänster i allmänhet. Undersökningar genom den kommunalekonomiska utredningen (KEU) har visat att prisstegringarna under de senaste åren för den kommunala konsumtionen årligen varit ca 3 % snabbare än konsumentprisindex.

Just det förhållandet att den kommunala

servicen är mycket personalintensiv har också medfört att den i särskilt hög grad kommit att drabbas av de senaste årens kraftigt ökade statliga pålagor med det starka inslaget av sk löneskatter. Dessa drabbar kommunerna dels som en kostnad för det löpande årets verksamhet, dels genom att "omväxlingen" från kontantlöner till exempelvis sociala förmåner finansierade genom höjda löneskatter reducerar de totala skatteinkomsterna. Därmed minskas också underlaget för kommunernas beskattning i förhållande till vad som skulle ha blivit fallet om ökningen av arbetskraftskostnaderna skett genom höjda kontantlöner. Även skärpningen av momsen har påverkat kommunernas ekonomi i negativ riktning.

Särskilt i inflationstider är den sk eftersläpningen av stor betydelse för kommunalskattens utveckling. Förenklat uttryckt innebär eftersläpningen att kommunerna från staten får ut kommunalskattelikviden två år efter det att de skattskyldiga betalar in skatten. Saken kan också uttryckas så att kommunerna får betala 1977 års utgifter med inkomster från 1975. Förklaringen är att kommunerna icke har någon egen direkt källskatt utan att man för avräkningen mellan stat och kommun tillämpar de regler, som gällde innan man i slutet av 40-talet övergick till skatteuppbörd i efterskott till källskatt. I ett läge med relativt konstant prisutveckling har denna ordning icke någon stor betydelse för den kommunala ekonomin. Läget blir emellertid ett helt annat i tider av stark inflation. En torde kommunernas fordran på staten för ännu icke utbetald källskatt uppgå till drygt 100 miljarder kr.

Den kommunala expansionen

Även om det sålunda finns flera orsaker till kommunernas trängda ekonomiska läge, är det helt uppenbart att den uppkomna situationen främst beror på att den kommunala expansionen varit alltför kraftig i förhållande till tillväxten i vår totala ekonomi. Under de senaste tre åren har vår ekonomi – totalt sett – i stort sett icke ökat alls, möjligen med någon enstaka procent. Samtidigt har under de senaste tre åren den kommunala konsumtionen ökat med snarare 15 än 10 %.

Detta är ett av flera exempel på att vårt land under de senaste åren levt över sina tillgångar. Det har kunnat ske genom en kraftigt ökad upplåning utomlands och starkt sjunkande investeringar i vårt näringsliv. Så kan det givetvis inte fortsätta. Det för svensk ekonomi mest angelägna är att vi så snabbt som det över huvud taget är möjligt får balans i våra utrikesaffärer. Det räcker inte bara med att komma bort från att låna till konsumtionen, utan vi måste också börja med att betala av på våra utländska lån. Dessutom måste vi ordna vår samhällsekonomi så att det blir något utrymme för ökning av den privata konsumtionen. I det sammanhanget bör särskilt observeras att antalet pensionärer under de närmaste åren stiger kraftigt och att denna grupp redan utlovats icke oväsentliga förbättringar. För att det över huvud taget skall bli möjligt att åstadkomma någon förbättring för löntagarna – "knegarna" – måste det därför finnas ett icke oväsentligt utrymme för ökning också av den privata konsumtionen.

Mot denna bakgrund är det helt uppenbart att det måste till en stark bromsning av

den nuvarande ökningstakten i den kommunala konsumtionen. Detta är emellertid en svår uppgift. Kommunernas planer ligger f n långt över vad som i stort sett en enig riksdag våren 1976 uttalade i samband med behandlingen av 1975 års långtidsutredning. Läget blir än mer bekymmersamt därför att vår samhällsekonomi inte utvecklats i den takt man räknade med vid riksdagsbeslutet 1976. Detta faktum kräver i och för sig än större återhållsamhet när det gäller den kommunala ekonomin.

En grundförutsättning för att vi ska lyckas bromsa den kommunala ökningstakten är att staten definitivt slutar upp med att lägga på kommunerna nya uppgifter. Som bekant tillkom tex barnomsorgspaketet genom en central uppgörelse och icke genom beslut ute i de enskilda kommunerna.

Positivt för kommunerna är den nya regeringens sänkning av den allmänna arbetsgi-varavgiften. I detta sammanhang finns det dock anledning understryka, att kommunerna självfallet måste betala sådana arbetsgi-varavgifter som motsvaras av direkta sociala förmåner åt de kommunalt anställda.

Likaså är det nödvändigt att man nu verkligen snabbt kommer från ord till handling när det gäller att decentralisera beslut från statliga organ till kommuner och – vilket kanske är väl så väsentligt – också att minska den statliga detaljkontrollen över kommunerna. Många exempel finns på hur tex socialstyrelsens anvisningar hindrar en praktisk lösning av tex barnomsorgsfrågan eller på att vägverkets normkrav leder till orimligt höga kostnader för vägbyggen. Förhoppningarna till det arbete som f n utförs

inom decentraliseringsutredningen och statskontrollutredningen är stora.

Det mest väsentliga när det gäller att snabbt bromsa den kommunala expansions-takten är emellertid att hos varje kommunal förtroendemän och tjänsteman skapa en verklig känsla för att vi alla måste hjälpas åt att anpassa den kommunala verksamheten till det utrymme, som våra samlade ekonomiska resurser ger oss.

Finansiering med avgifter

Men, säger kanske någon, går det inte att lösa de kommunalekonomiska problemen genom en väsentligt höjd avgiftsfinansiering? Man måste då göra klart för sig att det i praktiken rör sig om två olika problem – dels den kommunala verksamhetens omfattning, dels hur denna verksamhet skall finansieras.

1975 uppgick de kommunala avgifterna till ca 8 miljarder. Av dessa belöpte ca 6 miljarder på de sk tekniska verken (vatten, avlopp, el, etc). På detta område tycks det i stort råda allmän enighet om att avgifterna skall ligga på en sådan nivå att man får i huvudsak full kostnadstäckning. När det gäller fritid och kultur torde avgifterna uppgått till 200 à 300 mkr. Om man bortser från småbåtshamnar torde avgiftstäckningen 1975 i genomsnitt knappast ha överstigit 15%. På detta område borde det enligt min uppfattning finnas utrymme för icke oväsentligt höjda avgifter.

Som bekant har kommunerna under de senaste åren också börjat engagera sig i den kollektiva trafiken. Totalt sett – om man

bortser från storstadsregionerna – rör det sig dock fortfarande om relativt begränsade kommunala engagemang. Den i särklass största skattesubventioneringen sker i Stockholms läns landsting, där landstinget via landstingskatten fn svarar för uppemot 60 % av de totala kostnaderna – eller annorlunda uttryckt ca 1 miljard kronor.

Det mest kontroversiella området när det gäller att finansiera kommunal service genom avgifter är det sociala fältet. För barnomsorgen torde i genomsnitt avgifterna uppgå till 10 à 15 %. Som exempel kan nämnas Stockholm. Där kostar fn en barnstugeplats ca 27 000 kr om året. Avgiften är i genomsnitt ca 4 000 kr.

Man kan också uttrycka saken så, att den som lyckas få in sitt barn på ett barndaghem får ett stöd från samhället på i runt tal 23 000 kr. Den som däremot inte har samma tur går förlustig detta belopp. Att detta är en orimlig ordning börjar allt flera inse. Ett sätt att lösa problemet vore ju att man införde någon form av generell vårdnadsersättning åt alla föräldrar. Därigenom skulle det – förutom att man bidrog till en verklig valfrihet när det gällde formerna för barnutlysningen – bli möjligt för kommunerna att ta ut avgifter, som på ett helt annat sätt än nu motsvarar kommunernas verkliga kostnader.

Även inom äldre vården är avgiftstäckningen fn låg. För ålderdomshemmen torde avgifterna uppgå till drygt 20 %. När det däremot gäller öppen service åt pensionärerna torde avgiftstäckningen stanna vid i runt tal 10 %. En utbyggd ATP borde emellertid göra det möjligt att i framtiden genom

avgifter finansiera en större del av servicen åt de gamla. Man måste dock vara medveten om, att även på sikt kommer ett stort antal människor att i stort sett enbart ha folkpensionen att leva på.

När det gäller sjukvården har patientavgifterna en mycket begränsad betydelse för finansieringen. Fn torde sjukvårdskostnaderna totalt sett uppgå till ca 25 miljarder kr. De rena patientavgifterna torde vara i storleksordningen 500 mkr. Inte minst de under de senaste åren införda reglerna om särskilt skydd för sådana patienter som ofta behöver gå till doktorn, borde göra det möjligt att av dem som endast gör något enstaka besök ta ut en väsentligt högre avgift än vad man fn gör.

Denna redovisning torde klart visa att även om man gör kraftiga avgiftshöjningar detta – åtminstone på kort sikt – endast i begränsad mån kan underlätta finansieringen av den kommunala verksamheten.

Med detta har jag icke velat frångånga avgifterna betydelse som finansieringsmetod när det gäller kommunal service. Tvärtom! På vissa områden har de en icke oväsentlig betydelse som finansieringskälla. Avgifterna har också andra funktioner. Är en tjänst "gratis" tror många att den helt enkelt inte kostar någonting. Avgiften blir ett sätt att informera om att allting har sitt pris, även om formerna för betalningen varierar. Avgifternas främsta betydelse vid sidan om själva finansieringsfunktionen är att de icke sällan är en effektiv metod att styra och dämpa efterfrågan. I en blandekonomi som vår bör man därför helt odogmatiskt pröva huruvida icke avgiftsfinansiering kan vara en me-

tod (av flera) att bestämma hur den offentliga servicen skall byggas ut.

Anpassning till samhällsekonomin

Klarar då kommunalmännen upp att på egen hand anpassa den kommunala konsumtionens ökningstakt till vad som för samhällsekonomin är godtagbart? Eller blir det nödvändigt att ta till andra åtgärder? Det som väl i första hand kan bli aktuellt är någon form av statlig reglering av kommunalskattens utveckling. Här kommer man in på grunderna för det kommunala självstyret. Många hävdar att en helt fri kommunal beskattningsrätt är en nödvändig förutsättning för det kommunala självstyret. För egen del har jag delvis en annan uppfattning. Kommunerna är en del av samhället och deras ekonomi är en del av samhällsekonomin. Blir det en konflikt mellan det kommunala självstyret och samhällsekonomin intressen tvekar jag icke att för egen del prioritera de senare. Saken kan också uttryckas så: idag är det "de kommunala expansionisterna" som utgör det främsta hotet mot det kommunala självstyret.

Tidigare har konstaterats att kommunerna har att svara för några av de mest angelägna samhällsuppgifterna – barnomsorg, skola, äldreomsorg och sjukvård. Priser och löner för kommunal konsumtion stiger som sagt troligen snabbare än vad konsumentprisindex i allmänhet gör. Detta innebär att vi även med en utbyggd avgiftsfinansiering måste räkna med att det kommunala skatteunderlaget icke kommer att räcka till för att finansiera ens den utbyggnad av den kom-

munala servicen som ansetts samhällsekonomiskt godtagbar. Även om man inskränker sig till att enbart fullfölja den planerade utbyggnaden på de tre prioriterade områdena – barnomsorg, äldreomsorg och långvård – men i övrigt "fryser" all annan kommunal service (tex skola, fritid, kultur, kollektivtrafik) på maximalt nuvarande standard, behövs det under de närmaste 5 à 10 åren ett successivt stigande resurstillskott som motsvarar en årlig skattehöjning på ca 50 öre.

Frågan blir då: Skall detta gap i kommunernas ekonomi täckas genom höjda kommunalskatter eller genom ökade statliga bidrag? För egen del anser jag en fortsatt ökning av kommunalskatterna vara utomordentligt olycklig, främst därför att höjda kommunalskatter i praktiken innebär höjda marginalskatter för alla inkomstgrupper. Enligt min uppfattning bör man därför i första hand pröva möjligheterna att lösa detta problem genom ökade statsbidrag. Dessa måste emellertid också finansieras av staten. Av de olika finansieringsmetoder som står till statens förfogande förefaller mig den med ökade indirekta skatter mest naturlig.

Även om det skulle bli möjligt att höja statsbidragen till kommunerna och även om avgiftsfinansieringen inom den kommunala sektorn skulle ökas, kommer det uppenbarligen under de närmaste åren att ställas utomordentligt stora krav på både kostnadsmedvetande och uppfinningsförmåga hos alla kommunalt verksamma – förtroendemän och tjänstemän i lika hög grad.

Förutsättningarna för den fortsatta utbyggnaden av den kommunala servicen är ytterst beroende av utvecklingen av vår sam-

hällsekonomi i stort. Om man gör tankeexperimentet att bruttonationalprodukten skulle stiga en procent snabbare än vad som eljest vore fallet, skulle detta innebära ett tillskott till våra gemensamma resurser på omkring 3 à 4 miljarder kr. Med nuvarande fördelningsregler innebär detta att ytterligare

ca 1 miljard kr skulle stå till den kommunala sektorns förfogande, dvs för bl a utbyggnad av barnomsorg, äldrevård och långvård. Den mest angelägna kommunalekonomiska reformen är därför att få rejäl fart på vår samhällsekonomi.

Med detta häfte av tidskriften följer ett inbetalningskort avseende prenumerationsavgiften **60: - kronor för år 1978.**
(Prenumerationspris för pensionärer: **50: -**).