

Richard Murray:

# Skattefinansiering hämmar tjänsteproduktionen?

Felet är inte att vi producerar för mycket tjänster, det är sådana som efterfrågas. USA har en högre andel tjänster, kanske det är vår skattefinansiering som hämmar? Det undrar Richard Murray, avdelningsdirektör vid Statskontoret, som skrivit en avhandling om kommunernas roll i den offentliga sektorn. Han redovisar också statens misslyckande i försöken att styra kommunernas utgifter. Först med generella metoder tycks man vara på rätt väg.



Richard Murray

Behöver staten styra kommunerna?

Den frågan vill jag till att börja med returnera med två motfrågor:

1. Till vilket pris får den statliga styrningen ske?
2. Behöver staten styra kommunernas utgifter?

Den första motfrågan är motiverad av att det naturligtvis alltid är fullt möjligt att med lagstiftning binda upp kommunerna till händer och fötter: kommunvisa skattetak, investeringsplaner, anställningsstopp, likviditetskrav osv. Om de statliga styrningsmöjligheterna är obegränsade blir frågan om staten kan styra kommunernas utgifter ointressant.

Det är först om vi kan precisera inom vilka ramar den styrningen skall få ske som frågan blir meningsfull att ställa. Jag tänker mig att en bibehållen kommunal självstyrelse, med i stort sett de befogenheter kommunerna har idag, beträffande utgifter, upplåning, beskattning etc utgör ramen för de statliga styrningsförsöken.

Visst kan nya statliga styrmedel introduceras men då ska också priset diskuterat – i form av inskränkt självstyre, byråkrati och välfärdsförluster.

Behöver staten styra kommunerna? Jag vill betona att det beror på i vad syfte – kortsiktigt konjunkturpolitiskt, medellångt stabiliseringspolitiskt eller långsiktigt strukturpolitiskt – och på i vad mån kommunerna utvecklas på ett önskvärt sätt av sig själva eller ej samt slutligen om inte staten kan uppnå sina mål bättre på andra sätt än genom att

styra kommunerna. Jag utgår nämligen från att statlig styrning inte är ett självändamål.

Spåren av styrning förskräcker

Till det som sagts av andra skall jag bara ge några kommentarer. Den första är att statens styrning av kommunerna i det korta perspektivet snarast varit sådan att spåren förskräcker. Detta gällde även under 60-talet då kommunerna ändå, av outgrundlig anledning för den som har tilltro till den statliga styrningens effekter, betedde sig förhållandevis väl. Vore det då inte bättre att staten lade den konjunkturpolitiska anpassningen på sig själv och övriga delar, hushåll och företag?

Den andra kommentaren gäller det långsiktiga perspektivet. Talarna före mig har noterat den kommunala konsumtionens långsammare ökning nu på 80-talet. En ännu mer markerad bild av avstannad expansion får man om man ser på den reala utvecklingen av samtliga utgifter, konsumtion, investeringar och transfereringar. Då visar det sig att den kommunala sektorn idag nära nog upphört att expandera. Exklusive räntor beräknas sektorn öka 0,6 % 1982 och 0 % 1983. Detta är naturligtvis oerhört låga siffror jämfört med tidigare, men ändå inte unika. 1970–75 ökade sektorn bara 0,9 % per år räknat på totala utgifterna.

Inte onormal tjänstenivå

En tredje kommentar är att tjänstesektorn i Sverige idag svarar för dryga 60 % av sysselsättningen. Knappt hälften är i offentlig regi. I USA är ande-

len större, 66 %, och detta trots att den offentliga sektorns andel där är mycket mindre, bara en fjärdedel. Av detta kan några slutsatser dras:

1. Felet är inte att vi producerar för mycket tjänster – det är tjänster som efterfrågas.
2. Sverige har med sin stora andel offentlig tjänsteproduktion inte blåst upp denna till nivåer över vad som kan anses normalt.
3. Att Sverige har en lägre nivå tjänster än USA kan möjligen tyda på att den stora andelen skattefinansiering utgör en hämsko på tjänsteproduktionens utveckling.

En fjärde kommentar rörande sektorns anspråk på resurser i framtiden är att urbaniseringen praktiskt taget upphört. På 50- och 60-talen ökade tätortsbefolkningen med mellan 1,5 och 2 % per år med åtföljande krav på stadsbyggnad och all den service som man står för själv på landet – sopor, avlopp, vatten, fritid, parker m m – men som i tätorten är kommunal.

Mellan 1970–75 ökade tätortsbefolkningen med bara 0,64 % per år och nu senast mellan 1975 och 1980 med 0,32 % per år. Hela effekten härav kommer först många år senare då utbyggnaden av vatten, avlopp, fjärrvärme, el m m bromsas upp.

Expansionen bromsas automatiskt

Slutligen vill jag påpeka att förhållandet priser-löner är av stor betydelse för den kommunala ekonomin. Medan lönerna och därmed de kommunala kost-

naderna ökat snabbare än konsumtionsvarupriserna tidigare, vilket gjort den kommunala konsumtionen förhållandevis allt dyrare, har vi sedan 1976 sett ett annat mönster – *priserna stiger fortare än lönerna*. Nu, när den kommunala konsumtionen kommer att bli relativt *billigare*, inträffar samtidigt den *paradoxen* att det blir allt *svårare att finansiera* den, åtminstone den vanliga skattevägen, eftersom lönerna också bestämmer kommunernas inkomster.

Håller man sig inom ramen för den rådande kommunala självstyrelsen kan man inskränka frågan om statens styr-  
möjligheter till att gälla *de medel som använts* för att påverka den kommunala aktiviteten. Det har fördelen att kunna bedömas med hjälp av *erfarenhet*, i mitt fall av ett studium av vidtagna åtgärder och dessas effekter på utgifterna.

Min preliminära slutsats rörande de tre perspektiven är

att det är vanskligt att styra kommunerna kortsiktigt,  
att det inte är nödvändigt och kanske heller inte möjligt att styra kommunerna långsiktigt,  
att möjligheterna att styra kommunerna är bäst på medellång sikt.

## Styrmedel och deras påverkan

Vilka är de medel staten använt för sin styrning? De är:

kreditpolitik  
byggnadskontroll  
investeringsbidrag  
investeringskatter  
beredskapsarbeten  
speciella bidrag för påskyndande av industribeställningar  
specialdestinerade och allmänna statsbidrag  
regleringar, lagstiftning.

Jag kan inte gå igenom och värdera hela denna katalog. Det får bli några strödda synpunkter. Mest handlar det om hur en dylik värdering kan gå till.

Mitt tillvägagångssätt är att studera de kommunala utgifterna och inkomsterna för att söka utröna i vad mån dessa påverkats av statliga åtgärder.

För att studera effekten av statliga åtgärder måste man ha klart för sig *vilka andra förhållanden* som också bestämmer kommunernas utgifter och inkomster. Och om man önskar *kvanti-*

*fiera* betydelsen av statliga åtgärder måste man ha en *modell* för bestämningen av de kommunala utgifterna.

De modeller för de kommunala utgifternas bestämning som jag och andra – främst Tomas Nordström och Bengt-Christer Ysander – formulerat och prövat empiriskt visar sig ge en mycket *stor betydelse åt samhällsförhållanden* som inte låter sig påverkas av staten. Det gäller befolkningsutveckling, åldersfördelning, urbanisering, löner och priser m m.

Effekten av ett ökat skatteunderlag – vilket kan påverkas av staten – är mycket ringa. Min uppskattning på ett tvärsnitt av kommuner är att om skatteunderlaget ökar 1 % så ökar utgifterna 0,36 %. På en tidsserie har Nordström-Ysander uppskattat att utgifterna bara ökar 0,18 %. Eftersom de kommunala utgifterna ökat mer än inkomsterna och idag tar 30 % av bruttonationalprodukten mot 10 % år 1950, måste en stor del av förklaringen ligga på sociala, demografiska och bebyggelsemässiga faktorer. Dessa kan naturligtvis ändras av inkomsterna, men räknas inte till inkomsteffekten.

## Inte stort utrymme för statlig styrning

Naturligtvis kan också *statliga åtgärder* i form av reformer ha påverkat utgifterna och förklara utgiftsökningen. Men innan man drar alltför långtgående växlar på det uppenbara faktum att en rad statliga beslut fattats under loppet av den väldiga kommunala expansionen, bör man besinna att den *kommunala utgiftsökningen*, även på de flesta delområden, flyter *så jämnt* att någon grundskole-, gymnasie- eller annan reform inte kan skönjas. Kan det vara så att de statliga besluten bara bekräftat en utveckling som redan ägt rum?

Sett på detta vis lämnas inte stort intresse åt statlig styrning – åtminstone inte på lång sikt. På kort sikt är möjligheterna att avvika från utvecklingens kurs större.

Modellen har också betydelse för på vilket sätt åtgärderna tänkes påverka kommunerna, vilket är av vikt när åtgärdernas *effekt* skall uppskattas med hjälp av empiri. Som exempel kan nämnas frågan om kommunernas *budgetrestriktion*.

Utgörs denna begränsning på kommunernas utgifter av själva *kommunens inkomster* – i form av skatter, avgifter, statsbidrag m m – eller utgörs den av *kommuninvånarnas* samlade inkomster? Om budgetrestriktionen utgörs av kommuninvånarnas samlade inkomster ska det inte spela någon roll för de kommunala utgifterna om staten ger bidrag till kommunen eller till dess invånare – effekten blir densamma. Men om kommunens inkomster är en sak och kommuninvånarnas en annan är detta alls inte säkert.

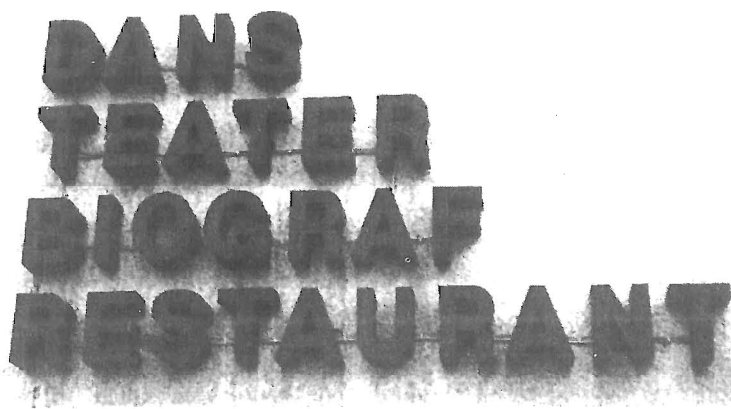
## Kommunbidrag ökar utgifterna 9 gånger mer än individbidrag

Hur det förhåller sig i verkligheten kan bara avgöras genom empirisk prövning av modellerna. Det visar sig då att *statsbidragen* har en *nio gånger* större effekt på de kommunala utgifterna än de personliga inkomsterna. Det har kallats *flugpappers-effekten*.

I runda tal ökar kommunerna sina utgifter med 1,30 kr för varje krona de får i bidrag. Ökar kommuninvånarnas inkomster med en krona ökar de kommunala utgifterna däremot bara med 15 öre.

En annan fråga rörande statsbidragen är om *statsbidragsbeloppet* är att

*Tjänsteproduktion inte onormal*



betrakta som en *inkomstförstärkning* i den kommunala budgeten och som får betydelse därigenom eller om det är *genom att sänka priset* eller kostnaden för den kommunala servicen som bidraget får effekt. Uppskattningen av effekterna blir helt olika.

Detta går heller inte att avgöra på förhand. Det beror inte bara på *hur statsbidragen är utformade*, som bidrag som sänker styckkostnaden eller som klumpsummor. *Annan lagstiftning*, t ex regleringen av skolan spelar också en roll. Många statsbidrag är utformade för att sänka priset/kostnaden men får inte den avsedda stimulanseffekten på grund av annan reglering. Drygt 60 % av de specialdestinerade bidragen går till verksamheter som kommunerna är ålagda att utföra. Det kan ses som en självupphävande överkontroll.

När inga hinder föreligger kan statsbidragen få en mycket *stark stimulanseffekt*. Det visar en studie av daghemsutbyggnaden. Sedan hänsyn tagits till andra förhållanden som inkomster, kvinnlig förvärvsfrekvens, antal barn m m medförde ett bidrag som sänkte driftskostnaden per plats med 1 000 kronor i 1968 års priser att kommunerna ökade sina utbyggnadsplaner med drygt 12 000 platser.

Takten i vilken dessa planer förverkligades berodde bl a på de statliga anordningsbidragen. Det finns all anledning att tro att det är dessa variabler och inte förelägganden om att upprätta *barnomsorgsplaner* som styr utbyggnaden.

## Staten har svårt att styra sig själv

*Statsbidragen* är det *potentiellt verksamaste* medel staten förfogar över för att styra kommunernas utgifter. Men *staten* har haft uppenbara *svårigheter att styra sig själv*, dvs statsbidragen, för att åstadkomma den eftersträvade effekten. Aldrig har statsbidragen ökat snabbare än under 70-talet, nära 20 % per år. Konjunkturpassningen har alltid varit dålig.

Ett medvetet och samlat utnyttjande av statsbidragen bör ha goda utsikter att åstadkomma en eftersträvd styrning – åtminstone på medellång sikt.

De styrmedel staten använt tidigare måste alla sägas vara trubbiga och utan större verkan. Det gäller *kreditpolitiken*. Kreditmarknaden har en förvä-

nansvärd förmåga att gå runt statlig styrning och kommunerna har varit framgångsrika i att lägga upp buffertlikviditet. Kreditpolitiken kan t o m ha motverkat sitt syfte – en alltför utdragen kreditåstramning har framkallat skattehöjningar i nedåtgående konjunkturer och bäddat för en långsiktigt högre expansion.

Byggnadsreglering och investeringsavgifter har båda haft mycket små mätbara effekter. Tidsanpassningen har varit svår att klara. Överenskommelser om utdebiteringshöjningar har blivit tomma slag i luften.

Den pågående omorienteringen mot mera generella åtgärder som statsbidragsbegränsningar och likviditetsindragningar och bort från detaljstyrning verkar gå i rätt riktning enligt mitt förmenande.

## Generella åtgärder – rätt riktning

*Kortsiktigt* visar den kommunala sektorn en alltför stor tröghet för att kunna styras framgångsrikt. Jag tror att man i huvudsak bör lägga de konjunkturpolitiska styrningsambitionerna på hyllan.

*Långsiktigt* tror jag inte man rör på utvecklingen av tjänstesamhället. Man kan lyckas begränsa den kommunala sektorns andel men då tränger sig den efterfrågade tjänsteproduktionen i alla fall fram på andra vägar.

*Hur tjänsteproduktionen bäst organiseras* och produceras är en helt annan fråga än den som gäller statens styrning av kommunerna. *Skattetak* och liknande drastiska förslag hör till den förra och inte den senare frågan. Blandas de här två frågeställningarna ihop riskerar vi att få en organisering och finansiering av tjänsteproduktionen som vi inte alls vill ha. □

GW Jones: forts från sid 28

ning bevarar det kommunala självstyret, medan den nuvarande regeringens taktik, med ekonomiska ramar för kommunerna i syfte att begränsa utgifterna verkar förstörande på självstyrelsen.

6. Det hävdas att eftersom den kommunala överkonsumtionen ökar kommunalskatten, begränsas finansministerns möjligheter att höja

den statliga skatten. Hans handlingsfrihet i skattepolitiken hämmas eftersom staten inte kan disponera de pengar som gått till kommunala skatter. Men ministern har en rad olika slags skatter till sitt förfogande; skatt på inkomst, förmögenhet och konsumtion, såväl direkta som indirekta. Han kan fixera dessa skattesatser och använda dem att motverka kommunernas användningssätt av deras fastighetsskatt. I många andra länder, med bättre ekonomiskt läge, har kommunerna ofta tillgång till många fler skatter än vad fallet är i Storbritannien, och de kan variera skattesatserna utan att staten hävdar att den inte kan reglera ekonomin effektivt.

## Konstitutionell kris

Den brittiska regeringen har påbörjat något som inte kan rättfärdigas på ekonomisk grund. Det finns ingen anledning för staten att styra kommunernas utgifter om dessa finansieras med kommunala skatter. Statens försök att göra detta har förorsakat vad som kan beskrivas som en konstitutionell kris mellan de enda två folkvalda lederna i det brittiska politiska systemet, den centrala statsmakten och kommunerna.

Förhållandet mellan dem har förbitterats och blivit osäkert. Vad som behövs är att staten kontrollerar sina egna utgifter, inklusive statsbidragen och den kommunala upplåningen. De kommunala utgifterna bör staten söka påverka genom sin kontroll över statsbidragen, genom förmaningar och uppmaningar, genom att påverka den allmänna opinionen, och genom att skapa en stabil finansiell ram som främjar ett verkligt egenansvar från kommunernas sida.

Regeringens största misstag under tiden efter 1979 är att den använt ekonomiska argument, låt vara bristfälliga, för att rättfärdiga en växande styrning av de enskilda kommunerna. Den har endast betraktat den kommunala självstyrelsen med ekonomernas ögon. Regeringen har förbisett de politiska och konstitutionella aspekterna, och har inte förstått att kommunerna har en viktigare roll i det politiska systemet, nämligen att vara en livsviktig del av en demokrati som vill bygga på de värden som förbinds med lokal självstyrelse. □