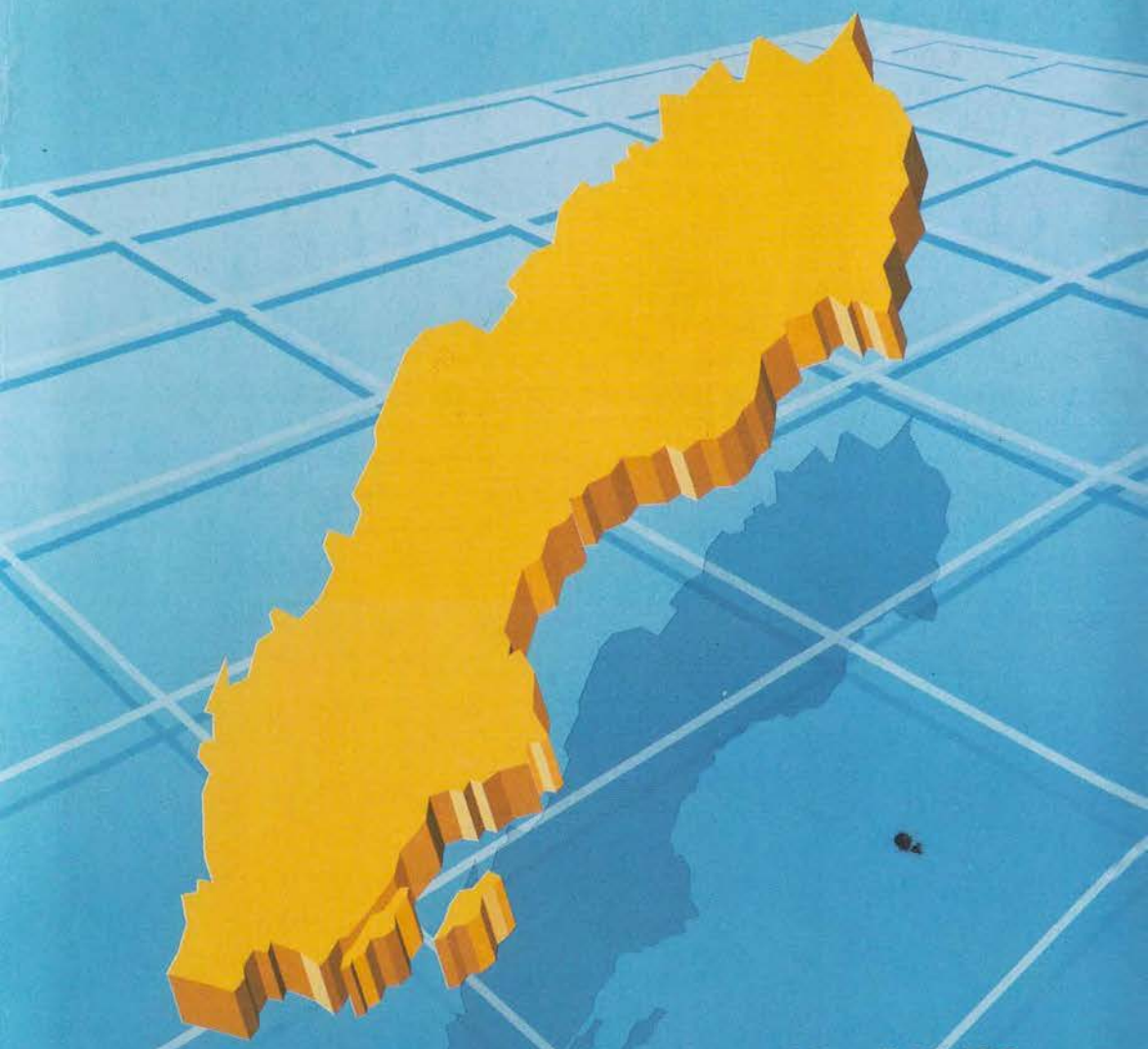
Kommunerna på 90-talet — krav och restriktioner



Bilaga 20 till LU90

RefKB
Occ
S04
1990:14

Finansdepartementet
Stockholm 1990

Kommunerna på 90-talet – krav och restriktioner

Svenska
Kommunförbundet

Bilaga 20 till Långtidsutredningen 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 – 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid $8^{10} – 12^{00}$ (extern och internt)
08/763 10 05 $12^{00} – 16^{00}$ (endast internt)

Norstedts Tryckeri
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10563-2
ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 1990 utarbetas inom finansdepartementets strukturpolitiska enhet. I samband med utredningen har ett antal specialstudier genomförts. Huvuddelen av dessa publiceras som bilagor till utredningens huvudrapport.

Föreliggande bilaga har utarbetats inom Svenska Kommunförbundet där sektionschefen Karin Rudebeck haft huvudansvaret för rapportens utformning. I bilagan redogörs för verksamheten i kommunerna och för deras ekonomiska situation. Tyngdpunkten ligger på en diskussion om krav och restriktioner som kan aktualiseras under 1990-talet. I detta sammanhang diskuteras inte minst kommunernas finansiella situation samt hur kommunerna kan klara finansieringsbehovet.

Ansvaret för långtidsutredningens bilagor och för de bedömningar de innehåller vilar på respektive författare. Av huvudrapporten framgår hur bilagorna använts i utredningens arbete.

Finansdepartementets kontaktman har varit kanslirådet Rein Hinno.

Stockholm i april 1990

Lars Heikensten
Finansråd

Innehåll

Kommunförbundets förord 9

1 Historien som framtidsspegel 11
Motsägelsefulla krav 11
Kommunerna klarade 1980-talet – men till vilket pris? 11
Besparingar och effektivitet 12
Kommunerna och skattereformen 13
Nationella analyser och lokala verkligheter 13

2 Sammanfattning 15

3 Baskalkyl och omvärldsförändringar 27
Baskalkylen är ingen prognos 27

4 Befolkningsförändringar 31

5 Verksamhetsförändringar 33
Expansionstakten har gradvis avtagit 33
Den kommunala verksamheten fram till år 2010 34
Barnomsorg 35
Äldreomsorg 40
Utbildning 45
Energi 50
Miljö 52
Underhåll 54
Övriga kommunala verksamheter 55

6 Personalbehov och personalomsättning 57
Räcker arbetskraften i framtiden? 57
Arbetstidsreformer kräver fler anställda 58
Stor personalomsättning 59
Stora krav på nyrekrytering 63

7 Transfereringar 65
Bidrag till hushållssektorn 65
Bidrag till företag 66

8 Investeringar 67
En kraftig minskning sedan miljonprogrammets rekordår 67
Ändrad inriktning på byggandet 67
Tidigare investeringar och framtida expansion styr investeringsbehovet 68
Från nyinvesteringar till reinvesteringar 69
Miljön kräver stora investeringar under 1990-talet 71

9 Produktivitet och effektivitet 73
Hur mäts produktivitet? 73
Bristfälliga studier av offentliga sektorns produktivitet 74
Ökade kunskaper genom kommunala jämförelser 75

10 Hur klarade kommunerna 1980-talet? 77
Ökningen av finansieringsbehovet avtog under 1980-talet 77
Kommunernas andel av BNP minskade under 1980-talet 81
Hur har utgifterna finansierats? 81
Det finansiella resultat 89

11 Finansieringsbehov på 1990-talet 97
Vad påverkar det kommunala finansieringsbehovet? 97
Gapet mellan utgifter och inkomster 98
Kommunernas finansiella framtidsbild i olika nationella perspektiv 100
Finansieringsformen påverkar finansieringsbehovet 103
Finansieringsbehov och reallöneutveckling 105
Finansieringsbehovet påverkas av olika verksamhetsförändringar .. 106

12 Hur kan kommunerna klara finansieringsbehovet? 107
1980-talets lösningar håller inte på 1990-talet 107
Alternativa sätt att lösa kommunernas finansiella dilemma 108

13 Skattereformen och kommunerna 115
Skattereformen påverkar både kommunernas utgifter och inkomster 115
Ett reformerat kommunalt skattesystem 116

14 Kommunerna på 1990-talet – stora förändringskrav 119

Kommunförbundets förord

Denna bilaga till 1990 års långtidsutredning, som behandlar den kommunalekonomiska situationen i ett längre tidsperspektiv, har utarbetats inom Svenska Kommunförbundet.

Ansvaret för arbetet har legat på förbundets finanssektion, där samtliga medarbetare medverkat på olika sätt. Annan sakkunskap inom förbundet har också utnyttjats.

Förbundets styrelse har informerats om innehållet i rapporten. Styrelsen har däremot varken tagit ställning till innehåll eller till de frågeställningar som aktualiseras i bilagan.

Stockholm i mars 1990

Karin Rudebeck
Svenska Kommunförbundet
Finanssektionen

1 Historien som framtidsspegel

Motsägelsefulla krav

Kommunerna står i dag inför många och delvis motsägelsefulla krav. Medborgarna ställer krav på ökad och förbättrad service inom många områden. Samtidigt är trycket stort att inte höja skatterna.

Riksdagen beslutade 1985 att kommunerna skulle bygga ut barnomsorgen till full behovstäckning senast år 1991. Efter detta har antalet nyfödda barn per år ökat kraftigt.

Andra verksamheter konkurrerar om personal och ekonomiska resurser. Äldreomsorgen måste expandera om kommunerna ska klara sina åligganden. De äldre pensionärerna blir fler. Kommunerna har dessutom krav på sig att klara vården för en allt större andel hemmaboende pensionärer.

Skolans kvalitet och organisation är under ständig debatt. Krav på ökad standard hörs ofta.

Inom miljöområdet har kommunernas ansvar successivt ökat. Nya lagar har medfört ett utökat planeringsansvar. Detta innebär att både nya tjänster och nyinvesteringar behövs.

Många års eftersatt underhåll innebär att resurser för att förhindra kapitalförstöring måste satsas under 1990- talet.

Allt snävare finansiella ramar gör att det är svårt att klara de växande verksamhetskraven.

Det är emellertid inte bara ett ökat ansvarstagande inom olika verksamheter som krävs utan samtidigt ett förändrat sätt att bedriva verksamheten. Växande krav på att höja produktiviteten hörs allt oftare. Kostnadsbesparingar, bättre effektivitet, höjd produktivitet är vanliga uttryck i den kommunala vardagen.

Kommunerna klarade 1980-talet – men till vilket pris?

Vår framtidsanalys tar denna gång, kraftigare än tidigare, avspark i historien. Vår bakåtblickande ansats har sin grund i en frågeställning som vi mött i många olika sammanhang. Hur har kommunerna kunnat klara 1980-talet? Barnomsorg och äldreomsorg har byggts ut, kommunerna tog ett stort ansvar för den statliga arbetsmarknadspolitiken under de år arbetslösheten var hög, insatserna per elev i skolan har ökat, kommunernas roll på miljöområdet växer. Statens bidrag till kommunerna har urholkats. Skatteunderlaget har beskurits genom olika åtgärder, bland annat har rätten att beskatta företag tagits bort. Och ändå har kommunalskatterna inte höjts med mer än 5 öre per år.

Kommunerna lyckades övervinna motsättningen mellan växande verksamhetskrav och snävare finansiella ramar under 1980-talet. Vilka är de faktorer som förklarar att ekvationen till synes gick att lösa? Håller 1980-talets modell också under 1990-talet? Svaren på dessa frågor påverkar bilden av kommunerna under 1990-talet. Det är därför som vi denna gång börjar vår framtidsbeskrivning med en ganska grundlig analys av kommunernas ekonomiska utveckling under 1970- och 1980-talen.

Ett sätt att beskriva framtiden är att leta efter trender bakåt i tiden, och förlänga dem framåt. Vår analys av 1970- och 1980-talens kommunalekonomiska utveckling har lett till motsatt resultat. Vi har hittat flera faktorer som snarare tyder på trendbrott än förlängning av 1980-talets trender in i 1990-talet.

Kommunernas kostnader påverkas av löneutvecklingen för kommunalt anställd personal och kommunernas intäkter av lönesummeutvecklingen i hela riket. I vår beskrivning av den kommunala ekonomins utveckling under 1970- och 1980-talen har vi belyst hur dessa samband påverkat det finansiella utrymmet under perioden.

När relationerna mellan kommunernas utgifter och inkomster förändras över tiden kan detta även avläsas i balansräkningen. Där har vi också funnit några av svaren på frågan hur kommunerna klarade 1980-talet.

I vår finansiella framtidsanalys visar vi hur olika antaganden om löneutvecklingen i kommunerna jämfört med hela ekonomin påverkar den finansiella situationen i framtiden. Vi studerar också de långsiktiga effekterna av olika finansieringsstrategier.

Kommunernas ekonomiska situation hänger också nära samman med den nationella ekonomiska utvecklingen. I förutsättningarna för 1990 års långtidsutredning (LU90) angavs tre olika scenarier för Sveriges ekonomiska framtid. Vi har analyserat hur dessa olika omvärldsbilder påverkar den kommunalekonomiska framtiden.

Besparingar och effektivitet

Mätt i kommunalskattehöjningar gick 1980-talets kommunalekonomiska paradox att lösa. I övergången från 1980-tal till 1990-tal är det dock inte detta som dominerar den kommunalekonomiska debatten. De offentliga verksamheternas kvalitet och omfattning ifrågasätts ofta, samtidigt som kommunernas ekonomiska situation uppfattas som allt mer problematisk.

Vår analys av personalomsättningen i kommunerna visar att omsättningen är högre än i andra sektorer (jämför kapitel 7). Koncentrationen kring besparingsåtgärder kan ha bidragit till de problem som kan tänkas ligga bakom den höga personalrörligheten i kommunerna. Den höga rörligheten är i sin tur sannolikt en viktig förklaring till kritiken av kvaliten i de kommunala verksamheterna.

Tillfredställelse i arbetet skapar en lägre personalomsättning och en högre effektivitet. En lärdom av 1980-talet kan därför vara att man måste vända upp och ned på resonemangen om besparingar och effektivitet. I kommunerna måste förändringsarbetet mer inriktas på att skapa förutsättningar för effektiva produktionsformer än att finna besparingsmöjligheter.

Många hoppas att den kommunala sektorns framtida finansiella dilemma skall kunna lösas upp, eller åtminstone märkbart mildras, genom olika organisatoriska förändringar både inom och utom den offentliga sektorns ram. Vi har inte analyserat denna problematik i detta arbete. I diskussionen om alternativ till den offentliga sektorn är det emellertid viktigt att skilja mellan alternativ produktion och alternativ finansiering.

När privata alternativ inom skola, vård och omsorg diskuteras gäller frågan nästan helt formerna för själva produktionen. Diskussionen om verksamheternas finansiering gäller inte privat kontra offentlig, utan i praktiken formerna för den offentliga finansieringen. Skall skattemedeln kanaliseras direkt till producenterna, specialdestineras till konsumenterna i form av kuponger eller distribueras till hushållen genom en ökning av olika transfereringar? Valet av offentlig finansieringsform påverkar till viss del konsumtionsinriktningen, men inte behovet av skatteintäkter och arbetskraft. På längre sikt kan däremot de olika finansieringsvalen få effekt på både arbetskraftsutbudet och skatteintäkterna.

Alternativa produktionsformer, utanför den offentliga sektorns ram, minskar inte de finansiella behoven, mer än i den utsträckning som alternativen leder till ett effektivare resursutnyttjande.

Kommunerna och skattereformen

Vårt arbete med att analysera de långsiktiga förutsättningarna för kommunernas ekonomi har skett parallellt med att grundläggande förändringar av hela det svenska skattesystemet föreslagits och till vissa delar genomförts. De föreslagna skattereformerna har inte gällt det kommunala skattesystemet. De kommunalekonomiska konsekvenserna av reformerna har inte heller behandlats mer än ytterst marginellt i de olika skatteutredningarna. I praktiken kommer dock förändringar i skattesystemet att i hög grad påverka kommunernas framtida finansiella villkor.

Osäkerheten när det gäller de grundläggande finansiella förutsättningarna för kommunerna har påverkat vårt arbete på flera sätt. De planerade skattereformerna innebär att förutsättningarna för kommunernas skatteinkomster stabiliseras först från och med år 1995. I våra finansiella beräkningar har vi hanterat denna osäkerhet genom att bryta ut skattereformen och behandla dess effekter för kommunerna översiktligt i vårt avslutande kapitel. Våra finansiella kalkyler bygger därför på dagens regelsystem, eller alternativt på en total neutralisering av de omfördelningseffekter mellan stat och kommuner som uppstår till följd av skattereformen.

Nationella analyser och lokala verkligheter

När den hopsummerade kommunala verkligheten inte stämmer med teorin beror det ofta till stor del på att modellerna baseras på nationella genomsnitt och verkligheten på summan av 284 kommunala olikheter. Trots att vi är väl medvetna om att någon genomsnittlig kommun inte existerar har vi denna gång helt byggt vår analys av de långsiktiga kommu-

nalekonomiska förutsättningarna på uppgifter som gäller kommunerna som helhet.

Vi menar att båda ansatserna behövs. Genom att studera kommunerna som en helhet får man grepp om olika övergripande tendenser och gemensamma framtida problem i kommunerna. Denna kunskap kan användas i en analys där de enskilda kommunernas förutsättningar granskas. Summan av dessa kommunala bilder kan därefter ge kunskap om hur de regionala och lokala skillnaderna påverkar villkoren för samtliga kommuner.

En viktig del i vårt fortsatta arbete är att översätta de beräkningar vi redovisar i denna bok till kommunal nivå.

2 Sammanfattning

Kommunerna kämpar i dag mot en kostnadsexplosion till följd av dyra löneavtal, räntehöjningar och ökad inflation. Och situationen ser inte ljusare ut längre in på 1990-talet.

Tvärtom. Det finns en växande långsiktig obalans mellan utgifter och inkomster som kommer att tvinga fram en dramatisk omprövning i kommunerna fram till sekelskiftet.

Gapet mellan inkomster och utgifter motsvarar drygt 4 kronor i utdebitering vid sekelskiftet. Detta trots att de totala kommunala utgifterna knappast ökar, mätt som andel av BNP.

I förutsättningarna för arbetet med 1990 års långtidsutredning (LU 90) angavs tre olika scenarier för Sveriges ekonomiska framtid. Beräkningarna av kommunernas långsiktiga finansieringsbehov bygger på LUs huvudalternativ (scenario 2), förändringar i befolkningsstrukturen samt redan fattade riksdagsbeslut som påverkar landets kommuner.

Motsägelsefulla krav

Kommunerna står i dag inför många och bitvis motsägelsefulla krav. Kommuninvånarna ställer krav på ökad och förbättrad service på en rad områden. Samtidigt finns det ett hårt tryck på att kommunalskatterna inte får öka. Detta oavsett ett formellt skattestopp eller inte.

- *Barnomsorgen.* Riksdagen gav kommunerna i uppdrag att bygga ut barnomsorgen till full behovstäckning 1991. Sedan dess har antalet nyfödda barn ökat markant och behovet av barnomsorg kommer att växa under 1990-talet.
- *Äldreomsorgen.* Om kommunerna ska klara sina åligganden måste också äldreomsorgen expandera under 1990-talet. Det beror på att de äldre pensionärerna blir fler. Dessutom ska kommunerna klara vården för allt fler pensionärer i hemmet.
- *Skolan.* Skolans kvalitet och organisation är under ständig debatt. Krav på bättre böcker, mat och lokaler hörs ofta.
- *Miljön.* Inom miljöområdet har kommunerna ålagts nya uppgifter. Nya lagar ökar kommunernas planeringsansvar.
- *Underhållsberget.* Många års eftersatt underhåll innebär att betydande resurser måste satsas under 1990-talet för att förhindra kapitalförstöring.
- *Personalrekrytering.* En utbyggnad av barn- och äldreomsorgen förutsätter att det finns personal. Det krävs betydande insatser för att kommu-

nerna på 1990-talet ska kunna rekrytera och behålla utbildad och engagerad personal.

- *Snäva finansiella ramar.*
- *Effektivitet.* Under 1990-talet måste den kommunala effektiviteten öka. Detta förutsätter delvis nya metoder att bedriva och styra verksamheten.

Kommunerna klarade 1980-talet – men till vilket pris?

Under 1980-talet byggdes barn- och äldreomsorgen kraftigt ut, kommunerna tog ett stort ansvar för att bekämpa arbetslösheten, kostnaderna per elev i skolan ökade och insatserna på miljöområdet växte.

Kommunerna lyckades ändå under 1980-talet överbrygga motsättningen mellan växande krav på utbyggd verksamhet och snävare finansiella ramar. Åtminstone mätt i kommunalskattehöjningar.

Kommunalskatterna ökade inte med mer än 5 öre per år. Detta trots en rad statliga ingrepp i det kommunala skatteunderlaget och en kraftig urholkning av statsbidragen.

Vad var det för faktorer som gjorde att ekvationen gick att lösa? Håller 1980-talets lösningar även på 1990-talet?

Den kommunalekonomiska debatten under 1980-talet handlade mycket om kostnadsbesparingar. Sannolikt har dessa bidragit till den stora personalomsättningen i kommunerna vilket i sin tur är en viktig förklaring till kritiken av bristande kvalitet i den kommunala servicen.

Under 1990-talet måste kommunerna vända upp och ner på resonemanget om besparingar och effektivitet. Förändringsarbetet måste mer inriktas på att skapa förutsättningar för effektiva produktionsformer än att jaga besparingsmöjligheter. Annars riskerar kommunerna att osthyvla sig till döds.

Ingen ålderschock

Det finns en utbredd uppfattning att vi inom en snar framtid kommer att få en befolkningsfördelning med få yrkesverksamma personer och en mycket stor andel åldringar.

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) prognos kommer dock en mer betydande förändring först om 15–20 år då den del av befolkningen som är född på 1940-talet blir över 65 år.

Andelen invånare i yrkesverksam ålder, 24–64 år, kommer att öka snabbare än hela befolkningen fram till cirka 2010. Det beror framför allt på att antalet pensionärer i åldern 65–79 år minskar under denna period. Antalet barn under 16 år samt åldringar över 80 år ökar däremot. Det är samtidigt de åldersgrupper som är mest beroende av kommunernas service.

Baskalkyl

De kommunalekonomiska framtidsbilderna bygger på beräkningar av kommunernas resursbehov i reala termer, det vill säga när inflationen är borträknad. Tidsperspektivet är i första hand 1990-talet. Vissa utblickar görs också mot perioden efter sekelskiftet.

Grunden för beräkningarna är förändringar i befolkningens sammansättning. Därutöver tar baskalkylen hänsyn till i dag kända politiska beslut och de effekter de får för kommunernas ekonomi.

Bland annat har hänsyn tagits till följande faktorer:

- Riksdagsbeslutet om full behovstäckning inom barnomsorgen för barn i förskoleålder.
- Ökningen av antalet elever i grundskolan och den fortsatta minskningen av antalet gymnasieelever.
- Omstruktureringen av äldreomsorgen mot alltmer vård i hemmet.
- Svängningar i storlek på olika åldersgrupper bland pensionärer.
- Ökade miljökrav.
- Eftersatt underhåll.

Beräkningarna förutsätter att standarden på verksamheterna i princip är oförändrad. Den reala resursinsatsen är med andra ord densamma per producerad enhet. Därmed är produktiviteten mätt utifrån den reala resursåtgången noll.

Två avsteg har dock gjorts från denna beräkningsprincip:

1. Större delen av den produktivitetsminskning som ägde rum i skolan under 1980-talet antas tas igen under 1990-talet.

2. Omstruktureringen mellan olika vårdformer inom äldreomsorgen ger sammanvägt en viss produktivitetsvinst.

Med dessa förutsättningar beräknas den årliga konsumtionstillväxten öka med knappt 2 procent per år fram till 1995. Målet full behovstäckning av barnomsorg för förskole- och lågstadiebarn beräknas då vara uppnått.

Under andra halvan av 1990-talet halveras konsumtionsökningen och kommer i genomsnitt att ligga strax under en procent per år.

Antalet äldre och yngre ökar

Mellan 1990 och 1995 svarar barnomsorgen för mer än halva den genomsnittliga volymökningen och uppgår i genomsnitt till knappt fem procent per år.

Efter 1995, då såväl förskole- som skolbarnsomsorgen väntas vara utbyggd, växer barnomsorgen med drygt en halv procent per år fram till sekelskiftet.

Äldreomsorgens bidrag till den totala konsumtionsökningen blir måttlig under 1990-talet. Det ändrade huvudmannaskapet inom äldreomsorgen som planeras till 1992, innebär att kommunernas bruttokostnader fördubblas fr. o. m. detta år.

Elevantalet ökar igen

Kring 1980 var elevantalet i grundskolan som högst med över en miljon elever. Därefter har elevantalet sjunkit. Från och med 1992 kommer dock antalet 7–15-åringar åter att öka. Ökningen fortsätter ett par år in på 2000-talet då elevantalet stagnerar och därefter minskar igen.

Sedan den s. k. 16-årspuckeln inträffade 1983/84 har elevantalet i gymnasieskolan minskat. I början av 2000-talet växer elevantalet igen och en ny puckel i gymnasieskolan väntas runt 2005.

Underhållsberget växer och investeringsbehovet ökar

Behoven av underhåll och förnyelse av kommunernas fastigheter och anläggningar kommer att öka i framtiden.

I dag är det faktiska underhållet omkring 2 miljarder kronor lägre än det beräknade underhållsbehovet. Underhållsbehovet fördubblas fram till de första åren av 2000-talet. Om också tidigare eftersatt underhåll ska klaras av under 1990-talet krävs ytterligare en ökning av insatserna.

De kommunala investeringarna har i fasta priser minskat sedan 1970-talets början. En lägre kommunal expansion i framtiden leder sannolikt till att behovet av nyinvesteringar minskar. Däremot ökar reinvesteringarna som en följd av att de kommunala byggnaderna och anläggningarna blir äldre. Dessutom beräknas behovet av miljöinvesteringar öka kraftigt.

Totalt sett kommer investeringarna under 1990-talet att bli högre än genomsnittet för 1980-talet.

Personalbehovet ökar

Enligt SCB:s prognos ökar antalet personer i arbetskraften med i genomsnitt 24 000 per år fram till 1995. Den beräknade ökningen av nettoefterfrågan på arbetskraft i kommunerna under samma period uppskattas till 20 000 per år. Cirka en femtedel av nyrekryteringsbehovet beror på beslutade arbetstidsreformer och sänkt undervisningsskyldighet för lärare.

Förutsatt att den kommunala verksamheten byggs ut i den takt som baskalkylen visar skulle drygt 80 procent av nettotillskottet av arbetskraft på arbetsmarknaden gå till kommunerna under perioden 1990–1995.

Behovet mattas under andra hälften av 1990-talet och väntas bli knappt 7 000 personer per år. Enligt SCB är utbudsökningen då 16 000 personer per år.

Svårigheten att rekrytera personal till olika kommunala verksamheter, framför allt barnomsorg och äldreomsorg, har vuxit de senaste åren. Särskilt besvärligt har det varit i storstadsområdena där efterfrågan på arbetskraft är stor.

Men det är inte bara nyrekryteringen, för att klara utbyggnaden av de prioriterade verksamheterna, som är ett problem, utan också personalomsättningen.

För närvarande är personalomsättningen så hög att bara arbetet med att hålla antalet sysselsatta oförändrat, kräver mycket stora insatser.

Mellan första kvartalet 1988 och första kvartalet 1989 slutade 80000 anställda inom kommunerna, samtidigt som 100000 nyanställdes.

1989 hade drygt var sjunde kommunalanställd påbörjat sin anställning under det senaste året. Kommunförbundets personalstatistik visar också att 30 procent av dem som hade anställts under 1988 hade slutat ett år senare.

Det årliga nyrekryteringsbehovet 1990–1995 beräknas i genomsnitt bli drygt 13 procent av antalet sysselsatta.

Halverad volymökning

Förändringar av kommunernas konsumtion och investeringar mätt i fasta priser visar hur den reala resursanvändningen utvecklas över tiden. Utvecklingen av den reala resursåtgången är en viktig förklaring till hur kommunernas finansieringsbehov förändras.

Men finansieringsbehovet påverkas också av hur relativpriserna på de kommunala utgifterna förändras. Relativpriserna förändras när prisutvecklingen för en viss vara eller tjänst avviker från den genomsnittliga prisutvecklingen i ekonomin som helhet.

Den kommunala volymökningen under 1970-talet ledde till ett ökat finansieringsbehov i fasta priser på knappt 3 procent per år. Under första halvan av 1980-talet halverades ökningstakten. Det berodde både på en lägre konsumtionsökning och kraftigt minskade investeringar.

Under 1985–1988 hejdades investeringsnedgången samtidigt som transfereringarna (socialbidrag och bostadstillägg för pensionärer) svarade för en större del av ökningen av de totala utgifterna. Trots en allt lägre konsumtionstillväxt ledde detta till ett ökat utgiftstryck i slutet av 1980-talet.

Kommunernas lönekostnader ökade under första hälften av 1970- och 1980-talen långsammare än de genomsnittliga priserna. Under dessa perioder sjönk därför det genomsnittliga relativpriset på arbetskraft och bidrog till att minska kommunernas finansiella behov.

Utgiftstrycket minskar

Under hela 1970-talet växte utgifterna i kommunerna med knappt 4 procent per år. Under första hälften av 1980-talet förändras bilden radikalt. Det totala finansieringsbehovet minskade till omkring 1 procent per år. Förklaringen är att den lägre volymtillväxten sammanföll med lägre relativpriser.

Mellan 1985 och 1988 ökade återigen utgifterna i volym. Under denna period överensstämde den genomsnittliga prisutvecklingen för kommunernas utgifter med genomsnittet för hela ekonomin.

De kommunala utgifterna ökade sin andel av bruttonationalprodukten (BNP) med drygt två procentenheter under 1970-talet. Mellan 1980 och

1988 minskade utgifternas andel av BNP med en dryg procentenhet till knappt 17 procent.

Den kommunala konsumtionen ökade sin andel av BNP under 1970-talet och en bit in på 1980-talet. Därefter har andelen legat runt 12 procent.

Löneeftersläpning

Löneökningar är inte bara en kostnadsfaktor för kommunerna. Lönepriset påverkar även kommunernas skatteinkomster. Om lönerna i kommunerna ökar snabbare än genomsnittet behöver den kommunala utdebiteringen successivt höjas.

Skulle de genomsnittliga löneökningarna i kommunerna däremot vara lägre än genomsnittet för hela ekonomin, växer skatteunderlaget snabbare än de kostnader som beror på löneutvecklingen i kommunerna.

Långtidsutredningens scenarieteknik förutsätter att löneutvecklingen över tiden är densamma för samtliga sektorer. I praktiken har den genomsnittliga löneförändringen i kommunerna avvikit markant från genomsnittet i hela ekonomin.

Under hela 1980-talet har de genomsnittliga lönekostnaderna för de kommunalt anställda ökat långsammare än det genomsnittliga lönepris som påverkar kommunernas skatteunderlag.

Detta är en av förklaringarna till att kommunerna har klarat 1980-talet med mycket begränsade kommunalskattehöjningar.

Den kommunala skattekvoten minskar

Den kommunala skattekvoten, det vill säga den andel av kommunernas utgifter som finansieras med kommunalskatt och statsbidrag, ökade under 1970-talet från 11 till nästan 15 procent som andel av BNP. Därefter har den successivt minskat.

Sammansättningen av den kommunala skattekvoten har förändrats. I början av 1970-talet svarade kommunalskatten för ungefär två tredjedelar. Andelen minskade under 1970-talet, men har under 1980-talet åter ökat till omkring två tredjedelar.

Genom den så kallade avindexeringen har statsbidragen urholkats av inflationen. Gradvis har de minskat sin andel av den totala kommunala skattekvoten. Det betyder att en övervältring från statsskatt till kommunalskatt har skett under 1980-talet.

Den finansiella utvecklingen

Kommunernas finansiella sparande är skillnaden mellan totala inkomster och utgifter när nettoupplåningen är borträknad.

Under första halvan av 1980-talet förbättrades det finansiella sparandet i kommunerna. 20 procent av nettoinvesteringarna lånefinansierades un-

der denna period. Likviditeten ökade eftersom överskottet från den löpande verksamheten var större än vad som behövdes för att finansiera investeringarna.

År 1985 inträffade ett trendbrott. Det finansiella sparandet försämrades. Överskottet räckte inte längre ens till att finansiera reinvesteringarna.

Sedan mitten av 1980-talet har likviditeten gradvis minskat samtidigt som försäljning av fastigheter blivit en allt viktigare finansieringskälla. År 1988 motsvarade nettoförsäljningen av fastigheter en fjärdedel av nettoinvesteringarna.

Efter 1985 har värdet av kommunernas samlade nettoförmögenhet successivt minskat. Det beror på att det årliga överskottet inte räcker till att finansiera kommunernas reinvesteringar.

Stort finansieringsbehov

I huvudalternativet för den kommunala finansiella utvecklingen uppkommer ett gap mellan utgifter och inkomster år 2000 som motsvarar drygt 4 kronor i utdebitering.

I förhållande till 1990 motvarar det drygt 30 miljarder kronor rensat från inflationen. Det finns flera orsaker till det ökade finansieringsbehovet:

- *Volymtillväxten.* Mellan år 1990 och 2000 växer de kommunala utgifterna med knappt en halv procent av BNP. Det motsvarar en krona i skattehöjning.
- *Urholkade statsbidrag.* Statsbidragen räknas inte längre upp i takt med inflationen. Mellan 1990–2000 minskar statsbidragen med cirka en procent av BNP vilket motsvarar två kronor per skattekrona.
- *Minskade övriga intäkter.* Genom att nettoutförsäljningen av fastigheter förutsätts upphöra efter 1990, minskar inkomsterna fram till år 2000 motsvarande 0.25 procent av BNP eller 0.50 kronor per skattekrona.
- *Minskad lånefinansiering.* Om det egna kapitalet ska hållas realt oförändrat, dvs att reinvesteringar täcks med skattemedel medan nyinvesteringar lånefinansieras, behövs ett skatteuttag som minskar nettoupplåningen med motsvarande 0.7 procent av BNP eller 1.30 kronor per skattekrona.
- *Ökat skatteunderlag.* Det kommunala skatteunderlaget ökar under 1990–2000 med 2 procent per år medan BNP ökar med 1.8 procent. Därmed minskar skattehöjningsbehovet med 0.50 kronor per skattekrona.

Tre scenarier

I förutsättningarna för arbetet med långtidsutredningen angavs tre scenarier för den ekonomiska utvecklingen med olika antaganden om produktivitet i näringslivet, sysselsättning, inflationstakt, löneutveckling och total tillväxttakt.

I huvudalternativet, scenario 2, förutsätts den ekonomiska tillväxten öka med 1.8 procent per år, arbetslösheten är oförändrat låg, reallönerna

ökar i snitt med 1.7 procent per år och inflationstakten dämpas kraftigt till 3.3 procent per år.

I scenario 3 är tillväxten högre (2.5 procent) med samma arbetskraftinsats. Produktiviteten växer snabbare vilket leder till större reallöneökningar. Scenario 1 har lägre tillväxt och såväl arbetslöshet som inflation är högre än i de båda andra alternativen.

Om den kommunala baskalkylen placeras in i LUs olika omvärldsbilder får detta följande konsekvenser för det kommunala inkomstbehovet mätt i kommunalskattehöjningar fram till år 2000.

- Scenario 1: 5.50 kr
- Scenario 2: 4.30 kr
- Scenario 3: 4.35 kr

I samtliga scenarier antas att de genomsnittliga lönekostnaderna i kommunerna förändras i samma takt som i ekonomin i övrigt. Det innebär att trenden från 1980-talet bryts. Kommunernas lönekostnader per heltidssysselsatt ökade då långsammare än genomsnittet för samtliga sysselsatta.

Om däremot reallönerna för de kommunalt anställda skulle vara oförändrade under hela 1990-talet, minskar inkomstbehovet i huvudalternativet från 4.30 till 1.20 kronor per skattekrona.

Skulle reallöneökningen bli en procent högre i kommunerna än på övriga arbetsmarknaden under första hälften av 1990-talet ökar inkomstbehovet till 5.20 kronor per skattekrona.

Inkomstbehovet ökar

I samtliga scenarier växer inkomstbehovet betydligt snabbare än utgifterna.

I alternativet med den högsta tillväxten minskar de kommunala utgifterna som andel av BNP fram till år 2000. Det innebär dock inte att finansieringsbehovet mätt i kommunalskattehöjning minskar.

Denna paradox belyser väl kommunernas finansiella dilemma under 1990-talet. Det växande behovet att öka inkomsterna beror inte i första hand på att utgifterna ökar, utan på att andra finansieringmöjligheter, vid sidan av kommunalskatten, minskar.

Kommunerna får ansvar för en allt större del av de offentliga verksamheterna, samtidigt som staten successivt vältrar över en allt större del av finansieringsansvaret på kommunerna.

Samtidigt nalkas kommunerna gränsen för vad som är ekonomiskt försvarbart när det gäller att finansiera utgifter genom att dra ned på likviditet, sälja ut tillgångar eller ta upp lån i en omfattning som minskar det egna kapitalet.

Lite annorlunda kan 1990-talets kommunalekonomiska paradox beskrivas så här:

Kommunerna klarar alla kända åtaganden, inklusive utbyggnaden av barnomsorgen, med endast en liten ökning av utgiftskvoten...

men en oförändrad inkomstkvot klarar kommunerna inte utan att kommunalskatten höjs...

samtidigt finns det i praktiken, oberoende av ett formellt skattestopp, mycket små möjligheter för kommunerna att höja utdebiteringen.

Finansieringsformen påverkar finansieringsbehovet

Det kommunala finansieringsbehovet påverkas av hur kommunerna täcker underskottet i sina finanser. Olika grader av skatte- och lånefinansiering är tänkbara. Men oavsett hur kommunerna finansierar verksamhet och investeringar uppkommer att stort gap mellan utgifter och inkomster.

Givet de förutsättningar som finns i huvudalternativet innebär en skattefinansiering för att bibehålla den kommunala förmögenheten att kommunalskatten behöver höjas med 4.30 kronor under 1990-talet.

Utan skattehöjningar och med bibehållen verksamhet skulle det egna kapitalet minska snabbt och räntekostnaderna för upplåningen bli mycket höga. De kommunala lånekostnaderna stiger från 0.5 procent till nära 2 procent av BNP år 2000 och mot 10 procent år 2025.

Vägar ur krisen

Hur ska då kommunerna klara finansieringsbehovet? Håller 1980-talets lösningar även på 1990-talet?

Följande faktorer bidrog till att kommunerna klarade 1980-talet med begränsade skattehöjningar:

- Volymtillväxten i den kommunala verksamheten halverades från drygt 4 procent per år under 1970-talet till knappt 2 procent under 1980-talet.

Den s. k. baskalkylen visar att den kommunala konsumtionen behöver öka i ungefär samma takt på 1990-talet som på 1980-talet.

- Prisförändringarna för de kommunala utgifterna ökade långsammare än genomsnittet för hela ekonomin under 1980-talet. Framför allt minskade lönepriset i förhållande till den genomsnittliga prisutvecklingen.
- Under hela 1980-talet har kommunerna haft lägre genomsnittliga lönekostnadsökningar än arbetsmarknaden i övrigt. Kommunernas skatteunderlag har därmed vuxit snabbare än lönekostnaderna.

Om kommunerna under 1990-talet ska klara sin personalförsörjning är det rimligt att räkna med samma lönekostnadsutveckling i kommunerna som i övriga sektorer.

- Sedan mitten av 1980-talet har kommunerna i ökad utsträckning finansierat sina utgifter genom att dra ned på de ekonomiska reserverna och sälja ut anläggningstillgångar. I dag börjar gränsen nås för vad som är ekonomiskt försvarbart.
- De kommunala investeringarna har minskat sedan 1970-talets början. Utbyggnaden av barnomsorgen, miljöinvesteringar samt ökat behov av reinvesteringar leder till ett ökat investeringsbehov under 1990-talet.

Mycket talar sålunda för att 1980-talets lösningar inte håller på 1990-talet. Teoretiskt går det att renodla ett antal alternativa vägar ut ur 1990-talets finansiella dilemma utan att kommunalskatten höjs.

- *Urholkningen av statsbidragen upphör.* Om statsbidragen räknas upp i takt med inflationen skulle finansieringsbehovet år 2000 minska från 30 till 17 miljarder kronor. Det motsvarar 2 kronor i kommunalskattehöjning. Om statsbidragen generaliseras skulle dessutom effektiviteten kunna förbättras.

- *Minskade utgifter – minskad verksamhet.* För att få utgifter och inkomster att gå ihop behöver kommunerna gradvis skära bort verksamheter motsvarande 30 miljarder i nettokostnader fram till år 2000.

En besparing på 30 miljarder kronor motsvarar:

- 16 procent av den totala kommunala konsumtionen år 2000 eller
- två tredjedelar av bruttokostnaden för äldreomsorgen eller
- bruttokostnaden för alla daghemsplatser och alla platser på familjedaghem för barn under sex år eller
- bruttokostnaden för hela kultur- och fritidsverksamheten samt nästan hela kostnaden för den totala gemensamma kommunadministrationen.

Om urholkningen av statsbidragen upphör minskar sparbehovet till 17 miljarder kronor. Det motvarar 250 000 daghemsplatser, d.v.s. tre fjärdedelar av bruttokostnaden för alla daghemsplatser. Eller en tredjedel av bruttokostnaden för skolan.

Minskade utgifter – ökad produktivitet. För att täcka underskottet i kommunernas finanser måste produktiviteten öka med 1.8 procent per år fram till år 2000. Det ger en 20 procentig produktivitetsökning, vilket ungefär motsvarar den ökning som LU angivit sammantaget för privat varu- och tjänsteproduktion.

En 20 procentig produktivitetsökning mellan år 1990 och 2000 motsvarar:

- att barngrupperna på daghemmen ökar med 3 barn, utan att mer personal anställs, mer mat köps in eller större lokalyta per grupp används
- att skolklasserna ökar med 5 barn per klass, utan någon ökning av skolböcker, mat, hemspråkslärare eller lokaler
- samt en motsvarande produktivitetsökning i ALLA andra kommunala verksamheter.

Utförsäljning av fastigheter. Nettoförsäljning av byggnader, mark eller andra reala tillgångar är inget långsiktigt finansieringsalternativ. Försäljning av tillgångar som inte behövs inom överskådlig framtid kan dock i vissa fall ge högre avkastning.

Används försäljningsintäkten för att finansiera nyinvesteringar kan det betraktas som en omstrukturering av det egna kapitalet. Används den däremot för den löpande verksamheten återkommer samma finansieringsbehov något senare samtidigt som kommunen förlorar manöverutrymme.

Ökad avgiftsfinansiering. En höjd avgiftsfinansiering som motsvarar 30 miljarder kronor fördelad med 10 miljarder kronor på vardera barnomsorg, äldreomsorg samt kultur- och fritidsverksamhet innebär:

- att daghemsavgifterna ökar tre gånger i fasta priser
- att avgifterna inom äldreomsorgen fyrfaldigas i fasta priser
- att all kultur- och fritidsverksamhet avgiftsfinansieras.

Mer realistiska avgiftshöjningar ger ett mycket litet tillskott till finansieringen. En höjning med 10 procent i fasta priser av avgifterna inom barn- och äldreomsorgen ökar intäkterna med 800 miljoner kronor. Det motsvarar 10 öre i skattesänkning.

Den största effekten av kraftigt höjda avgifter blir minskad efterfrågan och därmed minskade kostnader.

Ökad skattebas. Delar av skattebasen kan omfördelas från stat till kommun. Skattebasen kan också förändras genom att nya kommunala skatter

införs som ersätter hela eller delar av den nuvarande kommunala inkomstskatten, t.ex. kommunal mervärdesskatt eller fastighetsskatt.

Välja bort verksamheter

En lösning av 1990-talets kommunalekonomiska dilemma kommer att innehålla en kombination av flera av ovanstående åtgärder. Nya verksamhetsformer måste prövas och vardagsrationaliseringarna fortsätta.

Samtidigt kommer kommunerna med all sannolikhet att tvingas välja bort vissa verksamheter för att upprätthålla en bra kvalitet i andra. Ökad avgiftsfinansiering är då snarare ett medel att genomföra dessa prioriteringar, än ett sätt att öka kommunernas inkomster.

Nytt kommunalskattesystem

En viktig gemensam uppgift för stat och kommuner under 1990-talet blir att hitta ett system för de kommunala skatteinkomsterna som är bättre anpassat till det nya skattesystemet och samtidigt kopplat till den kommunala självbestämmanderätten.

Både det nuvarande regelsystemet för kommunalskatt och fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommun bör ses över. De kommunalekonomiska effekterna av skattereformen kan också vägas in.

En principskiss redovisas för ett nytt kommunalt skattesystem. I denna skiss ingår bland annat att bostadsbidragen förstatligas, skatteutjämningsavgifterna avskaffas och systemet med avräkningslikvid slopas.

3 Baskalkyl och omvärldsförändringar

Utgångspunkten för våra kommunalekonomiska framtidsbilder utgörs av beräkningar över kommunernas framtida reala resursbehov. Grunden för dessa beräkningar är förändringar i befolkningens ålderssammansättning. Därutöver beaktar vi i dag kända politiska beslut som får konsekvenser för kommunerna. Tillsammans bildar dessa beräkningar en baskalkyl för framtidsbedömningarna. Beräkningarna utgår i princip från oförändrad standard i olika verksamheter. Den reala resursinsatsen är med andra ord densamma per producerad enhet och produktivitetsförändringen mätt utifrån den reala resursåtgången är därmed noll.

Utvecklingen har beräknats för varje enskilt år inom vart och ett av följande verksamhetsområden: barnomsorg, äldreomsorg, skolan, miljö, underhåll samt hälso- och sjukvårdsområdet. Separata modeller har byggts upp för vart och ett av dessa områden, där byggstenarna har bestått av olika bitar inom respektive verksamhetsområde. För övriga verksamheter har vi främst utgått ifrån att det är den totala befolkningsförändringen som påverkar konsumtionen.

I två avseenden har vi gjort avsteg från denna beräkningsprincip. Analyser av skolans kostnadsutveckling visar att det inte varit möjligt att under 1980-talet sänka kostnaderna i takt med att elevantalet minskat. Flera av skolans kostnader är mer eller mindre odelbara. Antalet elever i grundskolan, och så småningom också gymnasiet, kommer åter att öka under 1990-talet. Vi har i våra beräkningar förutsatt att större delen av den produktivitetsminskning som ägde rum under 1980-talet tas igen under 1990-talet.

I våra beräkningar av det framtida resursbehovet inom äldreomsorgen har vi beaktat den omstrukturering mellan olika vårdformer som äger rum. Denna förändring av verksamheterna innebär både att vissa billigare omsorgsformer ersätts av dyrare och att vissa dyrare verksamheter ersätts av mindre resurskrävande. Sammanvägt innebär våra beräkningar för äldreomsorgen en viss produktivitetsvinst.

Baskalkylen är ingen prognos

Baskalkylmetoden kan varken göra anspråk på att vara en prognos eller en målbeskrivning för den framtida utvecklingen. Snarast kan metoden liknas vid en relativt mekanisk konsekvensbeskrivning av utvecklingen i de befolkningsgrupper som är de största nyttjarna av kommunernas tjänster. Man utgår sålunda från en oförändrad standard både kvantitativt och kvalitativt utom när centrala beslut om förändringar fattats.

Befolkningsförändringar förklarar endast en mindre del av de verksamhetsförändringar som ägt rum under de senaste decennierna. Det beror till stor del på att politiska beslut lett till nya verksamhetsområden och höjd standard. Omvärldsförändringar i övrigt har också påverkat behoven av kommunala insatser.

Metoden har också andra brister genom att trögheter i strukturen inte slår igenom fullt ut. Expanderande kommuner får ett behov av verksamhetsutbyggnad medan kommuner med vikande befolkning inte alltid kan göra motsvarande neddragningar. Detta problem finns också på kommundelsnivå i åtminstone större kommuner med en uttalad ålderssegregation mellan kommundelarna. Verkligheten kan därför aldrig bli lika "effektiv" som baskalkylen förutsätter.

Servicenivån/standarden i utgångsläget varierar också mycket mellan kommuner. Förmodligen skulle det summerade nationella resultatet bli annorlunda om man först gjorde regionala kalkyler istället för att utgå från en nationell.

Baskalkylen resulterar i en bild där resursbehoven ökar snabbast i början av perioden. Från mitten av 1990-talet blir det årliga behovet av resurstillskott enligt kalkylen begränsat. Man kan fråga sig om detta är ett tecken på att kommunala sektorn i kvantitativa termer snart är färdigbyggd, eller om resultatet är en effekt av själva metodvalet. Baskalkylen täcker lika litet in nya krav på den kommunala sektorn som den fångar in omvärldsförändringar som skulle leda till minskade resursbehov.

Stämmer verkligheten med baskalkylen?

Inför arbetet med 1987 års långtidsutredning (LU87) gjordes en baskalkyl på i princip samma grunder som i detta arbete med LU90 (se tabell 3.1). Hur stämmer "teorin" i LU87 överens med verkligheten?

Tabell 3.1 Baskalkyl och utfall

Verksamhet	Volymförändring 1985–1988	
	Enl. LU87	Enl. utfall
Barnomsorg	4.8	4.3
Äldreomsorg	4.3	2.3
Utbildning	−0.6	1.3
Övriga verksamheter	0.8	1.2
Totalt	1.4	1.8

Källa: SCB och egna beräkningar

Barnomsorgen är den verksamhet där teori och verklighet bäst stämmer överens. LU87 har dock baserats på ett lägre barnantal än det faktiska barnafödandet under dessa år. Det beräknade behovet enligt LU87 skulle således ha behövt vara högre.

Inom äldreomsorgen har däremot verksamhetsutbyggnaden enligt LU87 överskattats jämfört med utfallet. Den främsta orsaken till detta är svårigheterna att bedöma omstruktureringens effekter, det vill säga i vilken grad äldre och handikappade bereds möjligheter att kunna bo kvar i hemmet

och vårdas där. Detta gäller såväl omfattningen av antalet vårdbehövande som antalet vårdtimmar samt på vilket sätt vården ges.

Enligt baskalkylen i LU87 skulle utbildningsverksamheten kunna minska i omfattning, vilket inte skett enligt de bedömningar som utfallet bygger på. Detta trots att LU87 utgick från att kostnaden per elev inte kunde reduceras i samma omfattning som antalet elever minskade. Cirka 35 procent av kostnaden antogs vara opåverkbar vid ett minskat elevantal.

Utfallet tyder antingen på att vi underskattat de fasta kostnaderna eller att kommunerna av andra skäl inte förmått anpassa sin skolorganisation till det sjunkande elevantalet. Baskalkylen för LU90 baserar sig på en högre tröghetsfaktor, där cirka 50 procent av kostnaderna antas vara opåverkbara vid en elevminskning.

Inom övriga verksamheter, det vill säga fritid, kultur, teknisk förvaltning m. m. följer baskalkylen i princip förändringarna i den totala befolkningen. I verkligheten finns dock andra behov exempelvis beträffande eftersatt underhåll, miljö m. m. som påverkar kommunernas handlande.

Baskalkyl jämfört med baskalkyl

Hur ser då våra bedömningar inför LU90 ut jämfört med de bedömningar som gjordes i LU87? (Se tabell 3.2.)

Tabell 3.2 Baskalkyl enligt LU87 jämfört med LU90

Verksamhet	Volymförändring 1988–1990	
	Enl. LU87	Enl. LU90
Barnomsorg	4.6	10.6
Äldreomsorg	5.0	4.2
Utbildning	−0.8	−0.6
Övriga verksamheter	0.3	1.2
Totalt	1.3	2.8

Källa: Egna beräkningar

Den höga ökningen inom barnomsorgen enligt LU90 hänger samman med målet om en fullt utbyggd barnomsorg till 1991. Jämfört med LU87 var ökningen mer jämnt spridd över åren 1985–1991. Beräkningarna i LU90 baseras också på ett högre barnantal.

Bedömningarna för äldreomsorgen är i stort sett desamma enligt de båda baskalkylerna.

Inom utbildning innebär den högre tröghetsfaktorn enligt LU90 en något lägre volymminskning jämfört med tidigare kalkyl.

Baskalkylen för övriga verksamheter är högre i LU90. Detta beror på att kostnader för eftersatt underhåll, ökat miljöansvar m. m. ingår i LU90 men däremot inte i LU87.

Totalt sett förväntas en högre utbyggnadstakt i LU90, vilket nästan uteslutande beror på barnomsorgen.

Omvärldsförändringar fångas inte upp

Baskalkylmetoden inspirerar inte till fantasi. I stället binder den oss hårt i nuet. Går det att skönja faktorer som redan nu kan ge anvisningar om var verklighet och baskalkyl kommer att välja olika vägar?

Vi kan säkert förvänta oss politiska beslut om förändrade prisrelationer mellan vissa av de varor och tjänster som kommunen producerar eller utnyttjar. Detta gäller kanske framför allt energi- och miljöområdet inklusive trafikpolitiska beslut. I kommande avsnitt om miljö och energi berör vi detta.

Fördelningen av ansvaret för olika verksamheter omprövas och förändras. Det bör ske kontinuerligt för att få väl fungerande verksamheter. För närvarande är både verksamheter inom miljö, äldreomsorg och barnomsorg under omprövning. Förändrade kommunala uppgifter kommer helt säkert även i framtiden att påverka kommunernas volymförändringar.

Utvärdering av tidigare befolkningsprognoser pekar på problem också på relativt kort sikt. En förändrad invandring eller en fortsatt hög fruktsamhet kan komma att ställa helt nya krav på kommunerna.

Läget på den inhemska arbetsmarknaden påverkar förutsättningarna för baskalkylen.

Sveriges framtida relationer till EG och utvecklingen i andra länder kommer också att påverka kommunerna.

4 Befolkningsförändringar

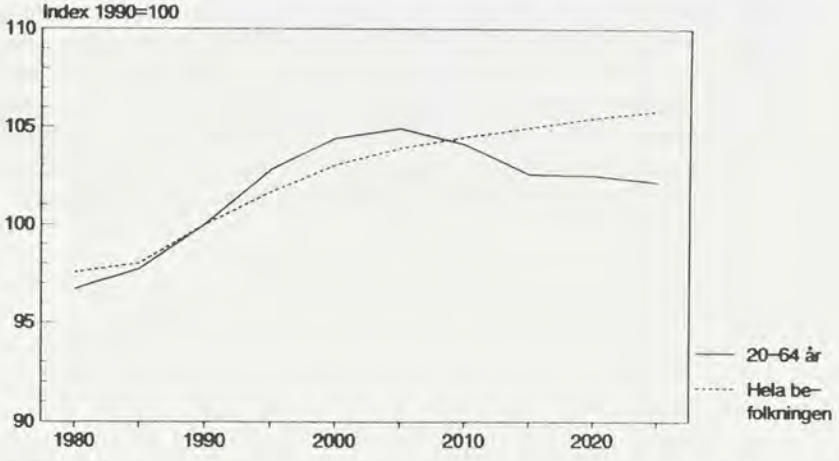
Hur befolkningen förändras inom olika åldersgrupper över tiden är av avgörande betydelse för kommunernas behov av verksamhetsförändringar på olika områden.

Sveriges befolkning beräknas öka med cirka 300 000 till nära 8.8 miljoner vid sekelskiftet enligt Statistiska centralbyråns (SCB) senaste befolkningsprognos. Antagandena i prognosen om in- och utvandring präglas dock av stor osäkerhet. I befolkningsprognosen antas nettoinvandringen komma att sjunka under hela 1990-talet för att år 2000 ligga på drygt 10 000.

Fruktsamheten har ökat kraftigt under den senaste femårsperioden. Antalet barn per kvinna beräknas i framtiden bli cirka 1.9. Den höga fruktsamheten 1988 på 2.0 antogs vara av tillfällig karaktär. Fruktsamheten steg dock även under 1989. Antalet förskolebarn blir därför flera de närmaste åren.

Det finns en utbredd uppfattning att vi inom en snar framtid kommer att få en förändrad befolkningsfördelning med färre yrkesverksamma och en växande andel åldringar. Andelen invånare i yrkesverksam ålder kommer dock att öka snabbare än hela befolkningen fram till cirka år 2010 (se diagram 4.1). Det beror i hög grad på att antalet yngre pensionärer minskar under denna period.

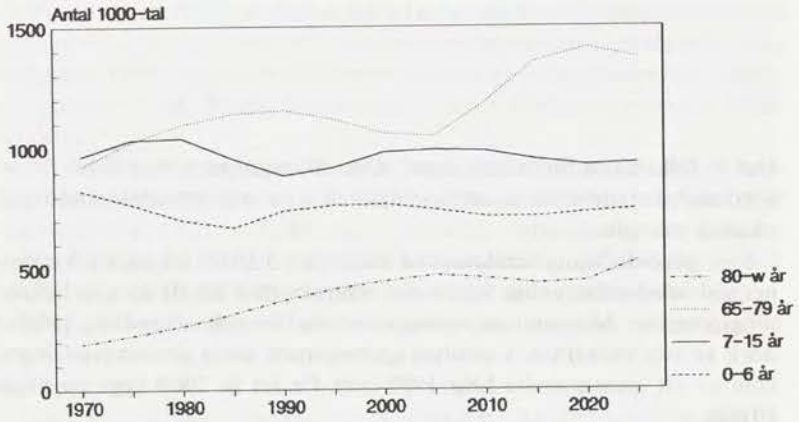
Diagram 4.1 Utveckling av åldersgruppen 20–64 år samt hela befolkningen 1980–2025



Källa: SCB.

De grupper som är de största konsumenterna av kommunal service d.v.s. förskolebarn, skolbarn och åldringar över 80 år ökar sin andel successivt framöver (se diagram 4.2).

Diagram 4.2 Olika åldersgruppers utveckling 1970 – 2025



Källa: SCB.

5 Verksamhetsförändringar

Expansionstakten har gradvis avtagit

Den kommunala konsumtionen under hela 1970-talet ökade snabbare än BNP. Investeringarna minskade däremot, medan transfereringarna hade ungefär samma ökningstakt som BNP.

Under 1980-talet inträffade ett trendbrott och ökningstakten för den kommunala konsumtionen halverades (se tabell 5.1).

Tabell 5.1 BNP och kommunernas utgifter, årlig procentuell volymförändring

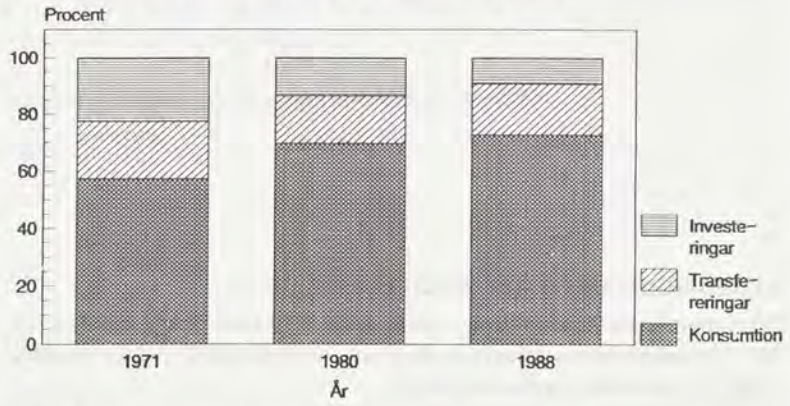
	Miljarder kr. 1988	Årlig procentuell förändring			
		1971–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1988
BNP	1111.8	3.0	1.3	1.8	2.4
Konsumtionsutgifter	128.1	4.9	4.0	2.1	1.8
Investeringar	17.2	−5.2	0.8	−4.7	−0.1
Transfereringar	33.5	5.0	−0.2	1.7	3.7
Summa	178.8	3.1	2.8	1.2	2.0

Källa: Bearbetning av SCB-material

Av tabell 5.1 framgår att huvuddelen av kommunernas utgifter utgörs av konsumtionsutgifter. Deras andel av de totala kommunala utgifterna har successivt ökat från drygt 55 procent i början av 1970-talet till drygt 70 procent knappt tjugo år senare. Trots att konsumtionsökningen under 1980-talet legat på en betydligt lägre nivå än tidigare har konsumtionsutgifternas andel av de totala utgifterna ökat även under denna period. Det sammanhänger med att den volymminskning av investeringar som ägde rum under 1970-talet i huvudsak fortsatte även under 1980-talet. Minskningen av investeringarna beror främst på att det låga bostadsbyggandet minskat de kommunala följdinvesteringarna. Den lägre konsumtionstillväxten under 1980-talet innebar också ett minskat investeringsbehov.

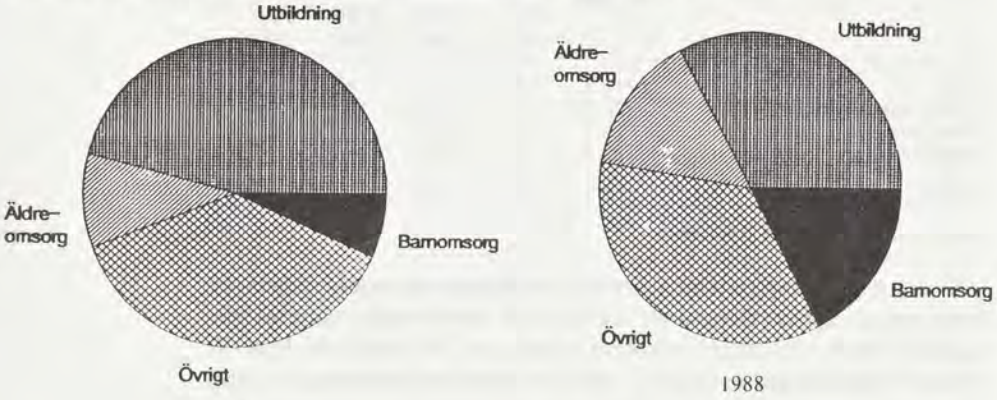
Förändringen av utgifternas sammansättning framgår av diagram 5.1.

Diagram 5.1 Procentuell fördelning av kommunernas utgifter



Tyngdpunkten i expansionen av den kommunala konsumtionen har skiftat under åren (se diagram 5.2).

Diagram 5.2 Procentuell fördelning av konsumtionsutgifterna 1971 respektive 1988



Källa: Bearbetning av SCB-material

Källa: Bearbetning av SCB-material

Förskjutningarna som skedde mellan olika verksamhetsområden innebar att barnomsorgen mer än fördubblade sin andel av konsumtionsutgifterna sedan början av 1970-talet. Utbildningen som 1971 svarade för nästan hälften av konsumtionsutgifterna har däremot minskat sin andel till en tredjedel.

Den kommunala verksamheten fram till år 2010

I baskalkylen har vi inom de olika verksamhetsområdena gjort en bedömning av den framtida konsumtionsutvecklingen med hänsyn tagen till befolkningsförändringar och effekter av politiskt fattade beslut.

Tidsperspektivet i baskalkylen är i första hand 1990-talet. Vi gör dock även en utblick mot år 2010.

Vi har tagit hänsyn till bland annat följande

- riksdagsbeslutet om full behovstäckning inom barnomsorgen för barn i förskoleåldern
- den kommande ökningen av antalet grundskoleelever och den fortsatta minskningen av antalet gymnasieelever
- den pågående omstruktureringen inom äldreomsorgen mot alltmer vård i hemmet
- svängningarna i storleken mellan olika åldersgrupper bland pensionärer
- ökade miljökrav
- eftersatt underhåll

Med framför allt dessa förutsättningar beräknas den årliga konsumtionstillväxten ligga strax under två procent per år fram till 1995. Den fulla behovstäckningen inom förskolebarnens och lågstadiebarnens barnomsorg beräknas då vara uppnådd. Under den därefter kommande femårsperioden, fram till sekelskiftet, beräknas konsumtionsutvecklingen komma att halveras och ligga strax under en procent per år i genomsnitt (se tabell 5.2).

Barnomsorgen svarar för mer än halva årliga genomsnittliga volymutvecklingen under perioden 1990–1995. Ökade miljökrav samt utbyggd hälso- och sjukvård leder till att övrig verksamhet svarar för en fjärdedel av den totala ökningen under samma femårsperiod. Om det ändrade huvudmannaskapet inom äldreomsorgen genomförs 1992 ökar den kommunala konsumtionen i ett steg med 15 procent och kostnaden för äldreomsorgen fördubblas.

Tabell 5.2 Konsumtionsutveckling för olika verksamheter perioden 1990–2010

Verksamhet	Miljarder kr. 1988	Volymförändring %			Bidrag till volymförändring %		
		1990–1995	1995–2000	2000–2010	1990–1995	1995–2000	2000–2010
Barnomsorg	22.3	4.8	0.6	–0.4	1.1	0.1	–0.1
Äldreomsorg	18.6	2.1	1.4	1.0	0.3	0.2	0.2
Utbildning	42.6	0.2	0.6	0.2	0.1	0.2	0.0
Övrigt	44.6	1.4	1.0	0.4	0.5	0.3	0.1
Summa	128.1	1.9	0.8	0.3	1.9	0.8	0.3

Källa: Kommunförbundets beräkningar

Barnomsorg

Barnomsorgen byggdes successivt ut under 1970- och 1980-talen och svarade för cirka 25 procent av den totala expansionen under 1970-talet samt cirka 40 procent under 1980-talet. Framför allt har omsorgen om förskolebarnen byggts ut och 1988 utgjorde den cirka 80 procent av hela barnomsorgskostnaden.

Fler barn och högre behovsnivå

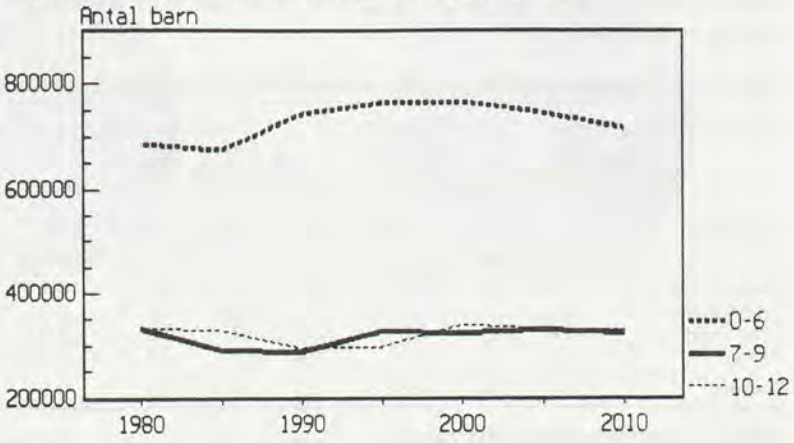
Arbetsmarknadsläget under senare år har bidragit till att den kvinnliga förvärvsfrekvensen fortsatt att öka. Den höga kvinnliga förvärvsfrekven-

sen leder i sin tur till att det blir svårare att ordna barntillsyn genom släktingar, grannar eller privata dagmammor. Tillsammans har detta medfört att behovet av kommunal barnomsorg ständigt ökat. Utbyggnaden av barnomsorgen för barn vars föräldrar förvärvsarbetar har dessutom lett till krav på att också övriga barn ska kunna ta del av det pedagogiska innehållet i förskolan. För dessa barn sker detta i deltidsförskolan och den öppna förskolan.

Under de senaste åren är det framför allt flerbarnsmödrar som ökat sin förvärvsfrekvens och den tidigare relativt stora skillnaden i förvärvsfrekvens mellan ett- och tvåbarnsmödrar är i dag helt försvunnen. Skillnaden i förvärvsfrekvens mellan kvinnor under 45 år med respektive utan små barn uppgår i dag till endast 2 procentenheter. Kvinnor med barn har en förvärvsfrekvens på 86 procent medan motsvarande andel för männen är 97 procent.

Behovet av barnomsorg påverkas av nivån på förvärvsfrekvensen bland småbarnsmödrar men också av det totala antalet barn. De årskullar av barn som fötts de senaste åren samt beräknas komma att födas under de närmaste åren är stora och innebär kraftiga ökningar av barnantalet (se diagram 5.3).

Diagram 5.3 Antal barn i olika åldersgrupper åren 1980–2010



Källa: SCB

År 1985 beslutade riksdagen att barnomsorgen skulle vara fullt utbyggd senast 1991. Alla barn över 1.5 år till förvärvsarbetande föräldrar skulle erbjudas plats i daghem eller familjedaghem. Barn till föräldrar som inte förvärvsarbetar eller studerar skulle erbjudas plats i deltidsförskola eller öppen förskola.

Full behovstäckning inom barnomsorgen – inget entydigt begrepp

Flera olika myndigheter och organisationer såsom Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen, LO och Svenska Kommunförbundet, gör uppskattningar av barnomsorgsbehovet.

Trots att flera av dessa behovsmodeller är uppbyggda på ungefär samma sätt ger de relativt olika resultat (se tabell 5.3). Detta beror oftast på sättet att översätta sysselsättningssiffrorna till behov av barnomsorg.

Tabell 5.3 Behov av barnomsorg (daghem och familjedaghem) för förskolebarn enligt olika beräkningar

Beräkningen gjord av	0–6 år	1.5–6 år	Avser år
Statistiska centralbyrån	374 000		1988
	388 000	355 000	1989
Socialstyrelsen	464 833		1988
	496 444		1991
LO	548 961	431 327	1988
Svenska Kommunförbundet	414 900	379 300	1988
	449 700	419 300	1991

Källa: SCB: S 11 SM 8901
Socialstyrelsen: SoS-rapport 1989: 22
LO: Råtabeller 1989

Statistiska centralbyråns barnomsorgsundersökning, där föräldrarna tillfrågats om behovet av plats i barnomsorgen, mäter snarare en aktuell kö utöver de som redan har kommunal barntillsyn än ett behov. LO å andra sidan har i sin modell utgått ifrån att samtliga barn med förvärvsarbetande föräldrar är i behov av barntillsyn oavsett arbetstidens längd och förläggning, eventuell tjänstledighet (t.ex. föräldraledighet) eller önskemål och möjlighet att lösa barntillsynen på annat sätt än genom kommunal barnomsorg. Med begreppet full behovstäckning kan man således mena delvis olika saker.

Det framtida barnomsorgsbehovet

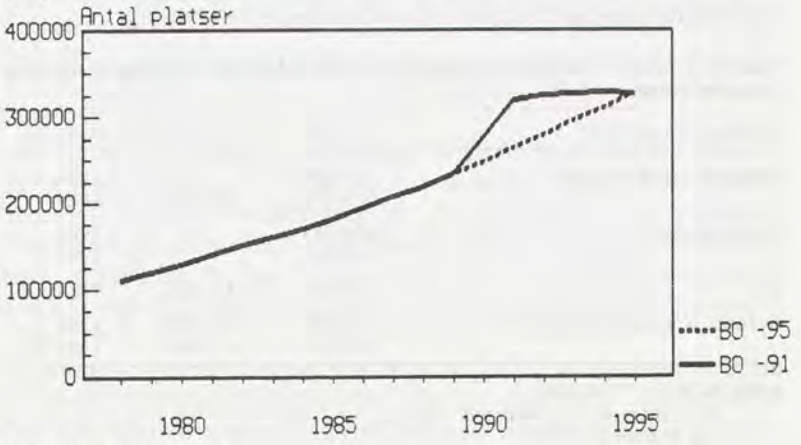
I våra beräkningar av förvärvsfrekvensen för småbarnsföräldrar har vi beaktat såväl föräldraledigheter som obetald tjänstledighet för vård av barn.

I vårt huvudalternativ har vi räknat med ett behov på cirka 450 000 platser. Den planerade utbyggnaden av föräldraförsäkringen påverkar, enligt våra bedömningar, behovet mycket lite. Det sammanhänger med att föräldrar med barn i åldern 1 – 1 1/2 år redan i dag utnyttjar barnomsorgen i begränsad omfattning. Dessutom ger föräldraförsäkringen möjlighet till förkortad arbetsdag och för dem som utnyttjar föräldraförsäkringen på detta sätt kvarstår behovet av plats. Skulle den utbyggda föräldraförsäkringen trots allt leda till att barn under 1.5 år inte behöver någon barnomsorgsplats reduceras behovet med cirka 20 000 platser.

En utbyggnad till 450 000 platser år 1991 motsvarar en täckningsgrad på 60 procent för 0–6 åringar. För gruppen 1.5–6 åringar innebär 450 000 platser, om 30 000 reserverats för barn under 1.5 år, en täckningsgrad på cirka 70 procent.

I baskalkylen har vi utgått ifrån att riksdagsbeslutet kommer att förverkligas i slutet av 1991 för 0–6 åringar. Utbyggnaden kommer huvudsakligen att ske i daghemsform, som är den form som ökat mest under 1980-talet. Alla barn i 4–6 årsåldern som är hemma eller hos dagmamma kommer att ha tillgång till deltidsförskola (se diagram 5.4).

Diagram 5.4 Barnomsorgsplatser i daghem vid full behovstäckning 1991 respektive 1995



Källa: Egna beräkningar

I ett alternativ (BO-95) har vi räknat med att full behovstäckning uppnås 1995.

Barnomsorgen för skolbarn byggs ut

Under 1988 och 1989 har utbyggnaden av barnomsorgen för förskolebarn i viss utsträckning fått stå tillbaka för utbyggnaden av skolbarnens omsorg. Kommunerna har tagit ansvar för de barn som redan är inne i barnomsorgssystemet. Detta tryck på skolbarnsomsorgen kommer säkert att bestå under flera år framöver. I kommunerna kan behovet av en utbyggd skolbarnsomsorg kännas minst lika angeläget som att åstadkomma full behovstäckning för de minsta barnen, även om diskussionen på riksplanet i huvudsak gäller de små barnen.

I baskalkylen har vi utgått ifrån att barn som har en kommunal barnomsorgsplats som 6-åring också kommer att behöva en barnomsorgsplats när han eller hon börjar skolan. Behovsnivån är densamma för 7–9 åringar, medan 10–12 åringar har en lägre behovsnivå och också lägre genomsnittlig kostnad per barn.

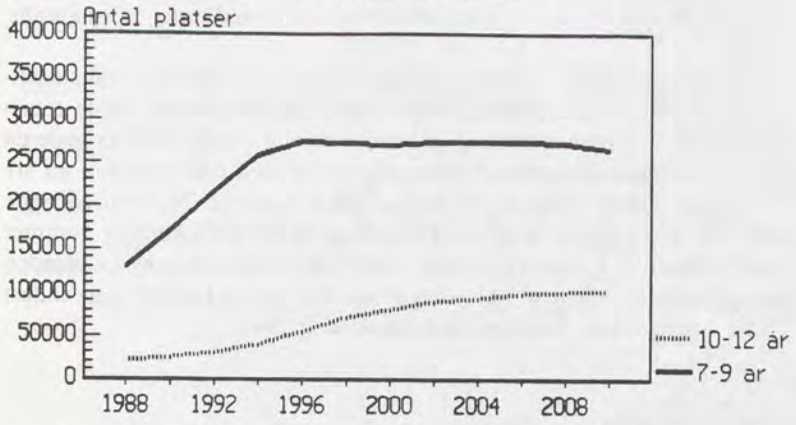
År 1995 beräknas skolbarnsomsorgen vara utbyggd för barn i åldern 7–9 år. Då kommer drygt 80 procent av alla barn i denna ålder att ha tillgång till en plats på fritidshem eller hos dagbarnvårdare. Mellan 15000 och 25000 platser per år måste tillskapas för att uppnå detta mål (se diagram 5.5).

Barnomsorgen för mellanstadiebarn byggs ut i långsam takt och når full behovstäckning först en bit in på 2000-talet.

Kostnaderna ökar snabbt under första hälften av 1990-talet

Våra beräkningar över nya platser innebär att kostnaden för barnomsorgen kommer att fortsätta att öka kraftigt under första hälften av 1990-talet. Volymökningen blir i genomsnitt knappt fem procent per år (se tabell 5.4).

Diagram 5.5 Barnomsorgsplatser för skolbarn 1988–2010



Källa: Egna beräkningar

Efter 1995 då barnomsorgen för såväl förskolebarn som barn i lågstadiet är utbyggd blir volymökningen i genomsnitt drygt en halv procent per år fram till sekelskiftet.

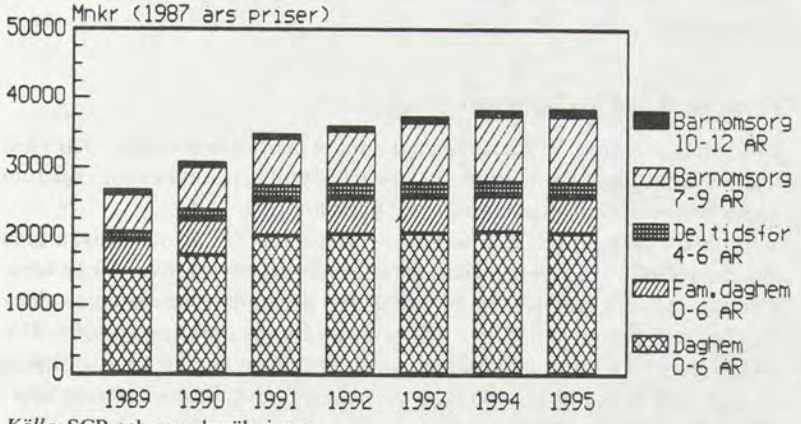
Tabell 5.4 Volymförändring för barnomsorgen 1971–2010

Miljard kr. 1988	Genomsnittlig årlig volymutveckling					
	1971–1980	1980–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2000	2000–2010
22.3	10.3	5.4	6.9	4.8	0.6	–0.4

Källa: SCB och egna beräkningar

Förskolebarnens barnomsorg svarade för knappt 80 procent av hela barnomsorgskostnaden år 1988. År 1995 är motsvarande andel cirka 70 procent (se diagram 5.6).

Diagram 5.6 Bruttokostnaden för kommunal barnomsorg år 1989–1995



Källa: SCB och egna beräkningar

Vid en lägre behovsnivå på 430 000 barnomsorgsplatser för förskolebarn i stället för 450 000 år 1991 minskar kostnaden med cirka 1.3 miljarder kronor.

En betydande del av barnomsorgens kostnader finansieras via statsbidrag. År 1988 svarade statsbidragen för drygt 40 procent av de totala kostnaderna. Denna andel har successivt sjunkit sedan 1985 då reglerna för statsbidragen ändrades. Kommunerna har med tiden kommit att stå för en allt större andel av barnomsorgskostnaderna. Med nu gällande statsbidragsregler som inte ger kompensation för prisökningar kommer statsbidraget att fortsätta urholkas. Med långtidsutredningens antaganden vad gäller löner och priser skulle ett oförändrat statsbidrag per plats endast täcka 30 procent av barnomsorgskostnaden år 1995.

Äldreomsorg

Kommunerna har ansvar för boendet, vården och omsorgen för äldre och handikappade människor. Den kommunala servicen består främst av plats på ålderdomshem, i servicelägenhet, i gruppbostad eller av hemhjälp i den egna bostaden och av färdtjänst. Verksamheten kostade cirka 18.6 miljarder kronor 1988. Ungefär hälften av utgifterna hänförs till hemtjänsten och cirka en tredjedel till ålderdomshemmen (SMHI).

Äldreomsorgen omstruktureras

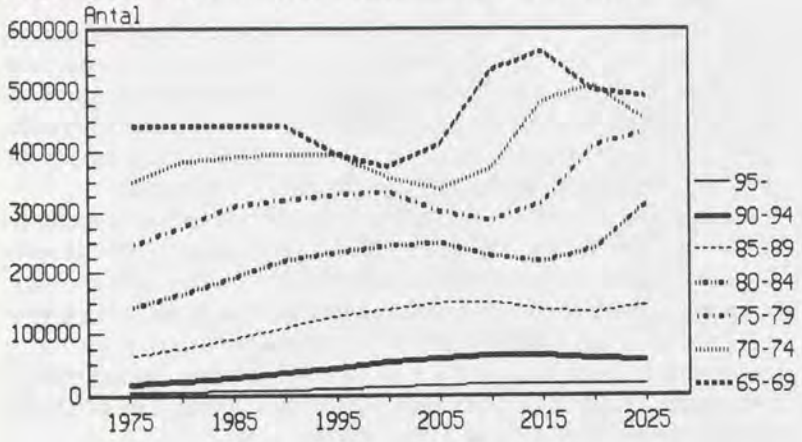
Under 1980-talet förändrades äldre- och handikappomsorgen från institutionsvård mot mer hemmaboende. Hemtjänsten byggdes ut och antalet platser på ålderdomshemmen minskade. Under senare delen av 1980-talet satsade också kommunerna på en utbyggnad av gruppbostäder. Denna vårdform innebär att cirka sex personer bor tillsammans under hemlika förhållanden. Landstinget står ofta som medfinansiär och medansvarig för gruppbostäder. Nedläggning av platser på landstingens långvårdskliniker, både somatiska och psykiatriska, har också medfört en utbyggnad av hemtjänsten, hemsjukvården och av antalet gruppbostäder. Förändringarna är ett led i omstruktureringen av vård, omsorg och service där boendet poängteras som allt viktigare i vården och omsorgen för den enskilda människan.

Färre unga och fler äldre pensionärer

Under den senaste tioårsperioden har antalet pensionärer under 75 år varit relativt oförändrat. Den ökning på drygt 150 000 pensionärer som ägt rum under denna period avser nästan helt personer över 75 år.

Fram till sekelskiftet kommer grupperna under 75 år att minska med mer än 100 000 personer, medan framför allt grupperna över 80 år kommer att öka. Ökningstakten för de äldre pensionärerna halveras dock jämfört med perioden 1980–1990 och stabiliseras omkring år 2005. Ungefär vid samma tidpunkt kommer Sverige att få en mycket kraftig ökning av unga folkpensionärer genom att de stora 40-talskullarna kommer upp i pensionsåldern (se diagram 5.7).

Diagram 5.7 Antal pensionärer i olika åldersklasser år 1975–2025



Källa: SCB

Sett i ett litet längre perspektiv är således de väntade förändringarna bland pensionärerna inte så dramatiska under den närmaste 25 årsperioden. De verkligt stora förändringarna uppstår först efter år 2020 då den del av befolkningen som är född på 1940-talet kommer upp i åldrarna över 80 år.

I en situation med överhettning på arbetsmarknaden och betydande svårigheter att rekrytera personal till den offentliga sektorn kan dock även mindre ökningar i den grupp som behöver hjälp och vård innebära stora problem.

Äldreomsorgen inför 1990-talet

Den pågående omstruktureringen kommer att fortsätta under 1990-talet. Det ställs allt större krav på kommunerna genom att landstingen lägger ned platser inom den somatiska och psykiatriska långvården samtidigt som kommunerna minskar antalet platser på ålderdomshemmen. Människor ges möjlighet att flytta till gruppbostäder med delvis kommunala insatser, till servicelägenheter eller i större utsträckning än hittills bo kvar hemma. Detta ställer stora krav på kommunerna att bygga ut serviceboendet, hemhjälpen och andra insatser.

Antalet personer i de äldsta åldersgrupperna ökar. Handikappade människor ska ges större möjligheter att få bo kvar hemma. Dessa grupper kräver mer hemhjälp och hemsjukvård eftersom de ofta har ett större hjälpbehov än genomsnittet.

Vad gäller omstruktureringen inom äldreomsorgen har beräkningar gjorts för två olika alternativ. Det första avser nuvarande kommunala ansvarsområden för äldre och handikappade med viss omstrukturering mot hemmaboende. Det andra alternativet gäller det förslag om ändrat huvudmannaskap och betalningsansvar som planeras genomföras från och med 1 januari 1992. I detta senare alternativ är omstruktureringen från långtidssjukvård mot hemhjälp starkast. Förslaget är inte begränsat till äldre, utan gäller alla som har behov av service och vård.

Kommunerna får ansvaret för äldreomsorgen

Syftet med det ändrade huvudmannaskapet är att samordna samhällets insatser och utveckla dessa. Kommunerna ansvarar i dag för boendet och en stor del av vården och servicen i hemmen. Vid ett enat huvudmannaskap skulle det verksamhetsmässiga och ekonomiska ansvaret bli tydligare. En huvudman blir ansvarig för att nödvändiga resurser för service och vård finns samt för utbyggnad och prioriteringar inför framtiden.

I baskalkylen har vi därför i ett andra alternativ förutsatt att kommunerna övertar ansvaret för äldre- och handikappomsorgen. Detta innebär nästan en fördubbling av bruttokostnaderna år 1992. Den utökade äldreomsorgsverksamheten har beräknats motsvara knappt 22 miljarder kronor år 1992 i 1988 års prisnivå varav kommunerna redan i dag står för en verksamhet motsvarande cirka 1.5 miljarder kronor. Landstinget ersätter kommunerna för denna verksamhet. Beräkningarna bygger på schabloniserade uppgifter från 1986 och är därför något osäkra.

Den föreslagna förändringen av huvudmannaskapet innebär att kommunerna övertar verksamhetsansvaret för de lokala sjukhemmen inklusive lokaler och personal. På de lokala sjukhemmen vårdas somatiskt långtidssjuka. Kommunerna övertar också ansvaret för all hemsjukvård, exklusive läkarinsatserna, för gruppbostäder samt all dagverksamhet och viss dagsjukvård.

Det finns ett samspel mellan långtidssjukvården på länsnivå och servicen och vården på lokal nivå. Problem finns med s. k. medicinskt färdigbehandlade, som vårdas inom den somatiska korttidsjukvården i avvaktan på bättre alternativ. För att stimulera kommunerna att bygga upp alternativa öppenvårdsinsatser och särskilda boendeformer föreslås att kommunerna får ett betalningsansvar för patienter inom landstingets somatiska och psykiatriska långvård samt för färdigbehandlade patienter inom akutsjukvården. Det ekonomiska ansvaret innebär att kommunerna får resurser motsvarande kostnader för vård, omsorg och service på någon av landstingens institutioner. Valet blir att fortsätta betala till landstingen för färdigbehandlade patienter eller att använda resurserna för att bygga upp en egen verksamhet med andra alternativ för färdigbehandlade patienter.

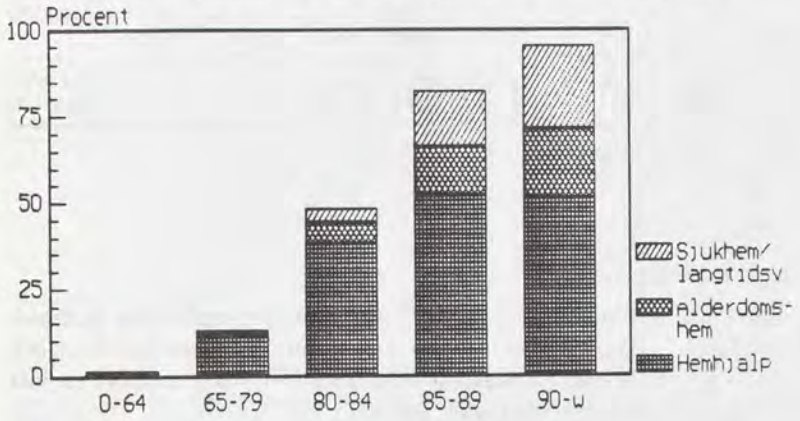
Äldreomsorgen blir den största verksamheten på 1990-talet

Vid beräkning av det framtida behovet av omsorg, vård och service för pensionärer har vi utgått från nuvarande servicemönster och servicefrekvens i olika åldersgrupper. Personer under 65 år med handikapp som ska ha möjlighet att bo kvar hemma har också inkluderats. I det framtida behovet har vi dels tagit hänsyn till befolkningsförändringar enligt befolkningsprognosen, dels den omstrukturering som pågår mot mer hemmaboende.

De pris- och volymuppgifter som bildar underlag för beräkningarna bygger på studier av hemtjänsten och ålderdomshemmen (SMHI), Kommunförbundets driftkostnadskalkyl 1988 samt vissa uppgifter från Landstingsförbundet, Statistiska centralbyrån och Socialdepartementet.

Resultatet av våra beräkningar av olika typer av omsorg redovisas i diagram 5.8.

Diagram 5.8 Andel personer med viss insats i respektive åldersgrupp, procent



Källa: Egna beräkningar

Av diagram 5.8 framgår att nästan samtliga personer 90 år och äldre får någon form av hjälp från kommunen eller landstinget. Drygt hälften får det i form av hemhjälp.

Antalet timmar utförd hemhjälp och därmed kostnaden per person som får hemhjälpsservice varierar för olika ålderskategorier. För övriga insatser inom vård, omsorg och service har olika genomsnittskostnader per omsorgsform använts. Dyrast är somatisk långvård med drygt 300 000 kronor per år och plats och lägst är kostnaden på ålderdomshem med cirka 150 000 kronor per år (1988 års priser).

Merkostnaderna för kommunerna av det ändrade huvudmannaskapet samt betalningsansvaret redovisas i tabell 5.5.

Tabell 5.5 Jämförelse av kostnader, statsbidrag och avgifter för äldreomsorgen år 1992, miljarder kronor i 1988 års priser

	Brutto-kostnad	Stats-bidrag	Avgifter
Alternativ 1			
Oförändrat huvudmannaskap	21.3	3.6	2.7
Alternativ 2			
Förändrat huvudmannaskap	30.4	5.2	3.1
Betalningsansvar	11.3	–	–

Källa: Egna beräkningar

Beräkningarna i alternativ 2 utgår från att kommunerna övertar såväl avgifter som statsbidrag för den del av äldreomsorgsverksamheten som förs över till kommunerna. För den del som avser betalningsansvar för verksamhet som landstinget bedriver har vi utgått från att landstinget behåller såväl avgifter som statsbidrag och kommunerna betalar bruttokostnaden för verksamheten.

Det förändrade huvudmannaskapet innebär att äldreomsorgen kommer att bli det största enskilda verksamhetsområdet i kommunerna.

Utbyggnadstakten inom äldreomsorgen avtar under 1990-talet (se tabell 5.6).

Tabell 5.6 Genomsnittlig årlig volymutveckling inom äldreomsorgen 1971–2010

1980	1971–1985	1980–1990	1985–1995	1990–2000	1995–2010	2000–
Alternativ 1	4.8	2.2	3.1	2.1	1.4	1.0
Alternativ 2	4.8	2.2	3.1	15.7	1.2	0.9

Källa: SCB och egna beräkningar

Hur finansieras äldreomsorgen?

Äldreomsorgen finansieras i dag till 15 procent med statsbidrag. Statsbidragstäckningen varierar beroende på omsorgsform (se tabell 5.7). Från och med 1989 utgår också bidrag till ålderdomshem vilket medfört en viss höjning av täckningsgraden totalt.

Om statsbidragen inte räknas upp med hänsyn till pris- och löneutvecklingen kommer statsbidragstäckningen år 2000 att sjunka till drygt 10 procent.

Avgiftstäckningen inom olika omsorgsformer varierar ännu kraftigare än statsbidragstäckningen.

Tabell 5.7 Statsbidrags- och avgiftstäckning inom olika verksamheter 1989. Procent av bruttokostnaden

	Statsbidrags-täckning	Avgifts-täckning
Hemhjälp	24	6
Ålderdomshem (SMHI)	19	19
Gruppboende	21	6 alt 3
Hemsjukvård	16	0
Sjukhem/långvård	16	5

Källa: SCB, Landstingsförbundet och Socialdepartementet

Vid en oförändrad taxesättning kommer avgifterna att täcka i genomsnitt 14 procent av bruttokostnaderna för nuvarande verksamhet år 1995 och 11 procent vid en verksamhet som också inkluderar ett förändrat huvudmannaskap samma år. En naturlig förändring vore att införa samma typ av taxa för lokala sjukhem och långtidssjukvård på sjukhus som redan finns för vård på ålderdomshem. Detta motsvarar en halv miljard kronor. Omräknat i kommunal utdebitering innebär detta 10 öre på skatten.

Avgiftsfinansieringen kan dessutom sannolikt ökas något i takt med att allt fler pensionärer får ATP, dvs. ökar sina inkomster.

Omstruktureringen under 1990-talet

Bakom våra kostnadsberäkningar ligger antaganden om förändringar inom äldreomsorgen som delvis berörts tidigare i detta avsnitt. Förändringar sker både inom kommunernas ansvarsområden samt mellan lands-

ting och kommuner. Förutom de tidigare redovisade alternativ 1 och 2 har även platsfördelningen för ett 0-alternativ utan någon omstrukturering beräknats (se tabell 5.8).

Tabell 5.8 Hjälpbehov inom äldreomsorg i kommuner och landsting utan omstrukturering (alt 0), med viss omstrukturering (alt 1) samt med ändrat huvudmannaskap och betalningsansvar (alt 2)

År	Antal personer 1 000-tal				
	Åld-doms-hem	Hem-tjänst	Nytt grupp-boende	Lok sjuk-hem	Lång-tids-sjukv
Alternativ 0					
1989	44	324	0	23	26
1995	51	346	0	27	30
2000	55	357	0	29	32
Alternativ 1					
1989	44	324	0	23	26
1995	48	350	2	27	27
2000	50	363	3	30	26
Alternativ 2					
1989	44	324	0	23	26
1995	45	353	4	28	24
2000	44	370	7	31	21

Källa: Egna beräkningar

Våra beräkningar visar på ett behov av att expandera under hela perioden. Ökningen beror på att antalet åldringar ökar. Hänsyn har också tagits till omstruktureringen inom vården. Andra faktorer som naturligtvis påverkar utvecklingen är om morgondagens pensionärer blir friskare och på grund av bättre anpassade bostäder kan bo kvar hemma i större utsträckning. Utbyggnaden av hemtjänsten och hemsjukvården blir viktiga instrument men kompletteras ytterligare om den allmänna och kommersiella servicen byggs ut.

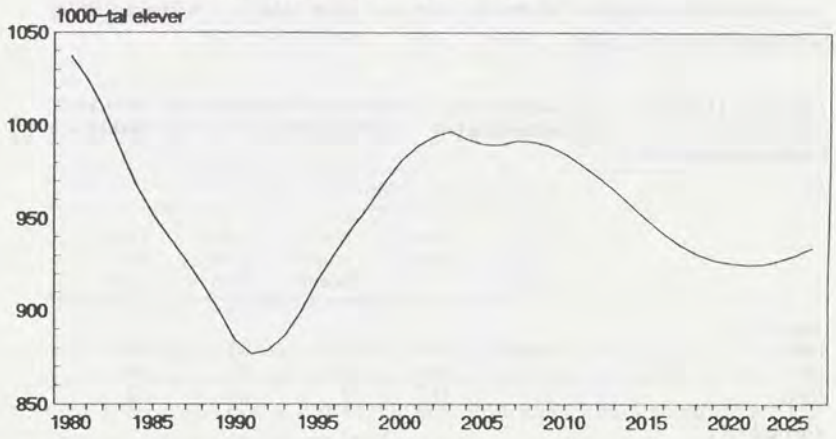
Utbildning

Stora variationer i elevunderlaget

Under 1970-talet ökade utbildningskostnaderna med drygt 2 procent per år i fasta priser. Ökningen var en följd av ett ökat elevantal i främst grundskolan och flera nya reformer.

År 1980 nådde elevantalet i grundskolan sin högsta nivå med över en miljon elever. Därefter har elevantalet sjunkit under hela 1980-talet. Från och med 1992 kommer dock antalet 7–15 åringar åter att öka. Ökningen fortsätter ett par år in på 2000-talet då en stagnation beräknas ske och därefter ånyo en minskning (se diagram 5.9).

Diagram 5.9 Antal elever i grundskolan 1980 – 2025



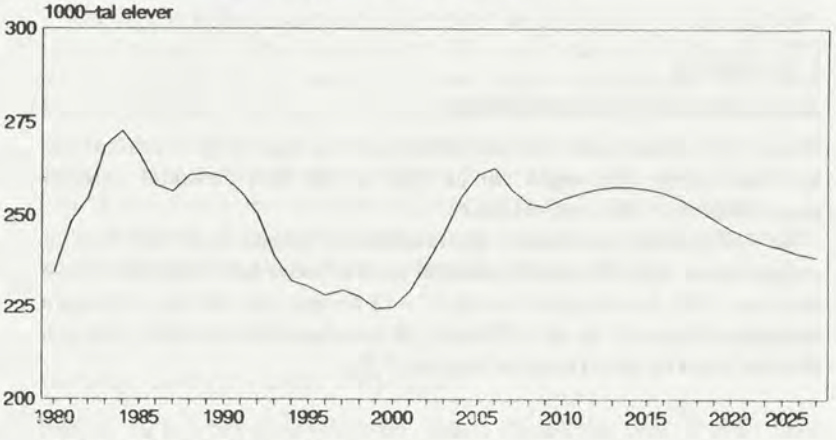
Källa: SCB

Samtidigt som elevantalet minskade i grundskolan ökade elevantalet i gymnasieskolan. Den s. k. 16-års puckeln inträffade runt 1983/84. Därefter har antalet gymnasieelever minskat. Från början av 2000-talet växer elevantalet igen och vi får en ny puckel i gymnasieskolan runt år 2005. Därefter planar elevantalet ut och år 2025 beräknas elevantalet motsvara 1980 års nivå (se diagram 5.10).

Antalet ungdomar som går vidare till gymnasieskolan har ökat kraftigt. Uppemot 80 procent av 16 – 18 åringarna finns numera i gymnasieskolan.

I prognosen över elevantalsförändringarna har hänsyn tagits till nya reformer inom gymnasieskolan såsom förlängd yrkesutbildning och förändrad ingenjörsutbildning. Den förlängda yrkesutbildningen med 3-årig utbildning för alla påverkar verksamheten åren 1990 – 1995. Ingenjörsut-

Diagram 5.10 Antal elever i gymnasieskolan 1980 – 2025



Källa: SCB och egna beräkningar

bildningen, som överförs till högskolan, bedöms påverka åren 1989–1993.

Kostnadsökningen har stannat upp

Under 1980-talet har utbildningskostnaderna ökat med drygt en halv procent per år i fasta priser. Jämfört med 1970-talets ökningstakt på drygt 2 procent per år innebär det en kraftig uppbromsning.

Kostnadsökningen för skolan har således varit relativt låg under 1980-talet och bruttokostnaden för grundskolan har till och med minskat. Kostnaden per elev har dock ökat eftersom kostnaderna inte anpassats till det minskade elevunderlaget. Bruttokostnaden per grundskoleelev har ökat med i genomsnitt 1 till 1.5 procent per år i fasta priser under perioden 1980–1987. Det är framför allt kostnaderna för administration, lokaler och undervisning som stigit. Administration utgör dock endast cirka 3 procent av kostnaden per elev.

Statsbidragens andel av skolkostnaderna minskar

Nettokostnaden per elev har ökat med cirka 2.5 procent per år under perioden 1980–1987, vilket främst förklaras av minskade statsbidrag till kommunerna.

År 1980 svarade staten för 51 procent av de totala utbildningskostnaderna. Övriga intäkter i form av interkommunala ersättningar, hyresintäkter m. m. bidrog med 4 procent. Den återstående delen, 45 procent, finansierade kommunerna själva.

År 1988 hade statens kostnadsandel minskat till 44 procent. Övriga intäkter svarar för 8 procent av finansieringen och 52 procent finansieras med kommunala medel.

Statsbidragsandelen har således minskat med uppemot 1 procentenhet per år under perioden 1980–1988. Samtidigt har dock andelen övriga intäkter ökat. Det beror dels på fler interkommunala elever på grund av gymnasieskolans utbyggnad, dels på högre hyresintäkter. Hyresintäkterna består dels av ersättningar från landstingen för bland annat särskoleverksamhet, dels av ersättningar från andra hyresgäster. Detta kan tyda på att lokalerna används mer effektivt, dvs. att disponibla ytor hyrs ut.

Varför minskar kostnaden inte i takt med elevunderlaget?

Under slutet av 1970-talet när elevantalet ökade kraftigt utnyttjades skolkapaciteten i många fall maximalt. När sedan elevantalet minskade har man därför i en del fall återgått till en mer "normal nivå". Därutöver har nya behov tillkommit genom bland annat ny läroplan och fler invandrare. Detta ställer krav på bland annat ett ökat antal hemspråkslärare, fler grupprum och rum för hemspråksundervisning. Kraven på underhåll och reinvesteringar av 1960- och 1970-talets skolbyggnader har också ökat i takt med byggnadernas ålder.

Totalt sett har elevantalet minskat relativt mycket. För enskilda kommuner och kommundelar innebär dock ett minskat antal elever att elevun-

derlaget tunnas ut men inte alltid i den omfattningen att en skola kan läggas ner. Bebyggelsestruktur och stora avstånd kan i praktiken göra det omöjligt att avveckla skolenheter trots ett minskande elevunderlag. Skollokalen står därför kvar men med färre elever och oförändrad kostnad för lokalen.

Till skolan hör också "fasta kostnader" i form av skolmåltidspersonal, elevvård, vaktmästare och städpersonal som kan vara svåra att förändra på kort sikt. Samma förhållande gäller för den gemensamma administrationen som behövs i stort sett i samma utsträckning för 400 som för 500 elever.

Skolan har således relativt höga fasta kostnader som på kort sikt kan vara svåra att förändra. På längre sikt är det dock rimligt att ett minskat elevantal leder till motsvarande kostnadsminskning.

För gymnasieskolan har det växande elevantalet under 1980- talets första hälft inneburit krav på lokaler och utrustning. Bland annat har de yrkesinriktade linjerna ökat i omfattning med krav på bland annat större ytor och dyrare utrustning än de teoretiska utbildningarna.

Under 1980-talet har också andra reformer genomförts. Kommunerna har bland annat fått ansvar för svenskundervisningen för vuxna invandrare samt möjlighet att genom s. k. uppdragsutbildning sälja utbildning till andra offentliga myndigheter, privata företag m. fl.

Det ökade elevunderlaget framöver innebär också att kommunerna behöver behålla en stor del av sina skolor i beredskap samt att en hel del nya skolor torde behöva byggas.

Trögheten i strukturen beaktas

I de kostnadskalkyler som tagits fram på basis av främst förändringar i elevantalet har hänsyn tagits till att kostnaderna är olika "rörliga". Som tidigare nämnts är kostnaderna för administration, elevvård och lokaler på kort sikt relativt fasta. Kostnaderna för undervisning dvs. lärare och läromedel är däremot mer rörliga.

Två alternativa antaganden om kostnadernas rörlighet dvs. hur kostnaderna förändras på grund av ändrat elevantal har tagits fram (se tabell 5.9).

Tabell 5.9 Olika antaganden om de olika kostnadsslagens rörlighet, grundskolan

	Procentuell förändring	
	alt lägre	alt högre
Administration	10	10
Lokaler	30	50
Skolmåltider	50	50
Elevvård	10	10
Skolskjutsar	0	0
Läromedel	65	70
Undervisning	60	75
Summa	48	61

Källa: Egna beräkningar

I alternativet med en lägre rörlighet antas cirka 50 procent av den totala kostnaden följa förändringar i elevantalet. I det högre alternativet antas drygt 60 procent av den totala kostnaden följa "eleven".

I kostnadsberäkningen har minskat elevantal beräknats utifrån alternativet med lägre rörlighet. Då elevantalet ökar har vi i stället beräknat kostnaderna utifrån en högre rörlighet. Det beror på att ett ökat elevantal /befolkning ofta koncentrerar sig till nya bostadsområden och därmed leder till behov av nya skolor.

Kostnadsberäkningarna för gymnasieskolan har gjorts på samma sätt som för grundskolan dvs. med olika antaganden om kostnadernas rörlighet.

Antalet elever ökar igen

Befolkningsutvecklingen leder till ett ökat antal elever i grundskolan från 1992 och når sin topp i början av 2000-talet. Elevantalet beräknas ånyo närma sig miljonstrecket. Befolkningsutvecklingen får effekter även för gymnasieskolan men med en viss tidsförskjutning jämfört med grundskolan.

I tabell 5.10 redovisas befolkningsförändring samt den procentuella volymförändringen för grundskolan under perioden 1989–2010. Grundskolan svarar för 70 procent av den totala kostnaden för utbildning.

Tabell 5.10 Befolknings- och volymförändring 1989–2010 för grundskolan, procentuell förändring per år

			Genomsnitt per år		
	1989	1990	1990–1995	1995–2000	2000–2010
Bef förändring 7–15 år	–1.6	–1.8	0.7	1.4	0.1
Volymförändring	–0.8	–0.9	0.5	0.8	0.1

Källa: SCB och egna beräkningar

Befolkningsförändringen respektive volymförändringen för gymnasieskolan framgår av tabell 5.11. Gymnasieskolans andel av utbildningskostnaden uppgår till drygt 20 procent.

Tabell 5.11 Befolknings- och volymförändring 1989–2010 för gymnasieskolan, procentuell förändring per år

			Genomsnitt per år		
	1989	1990	1990–1995	1995–2000	2000–2010
Bef förändring 16–18 år	0.4	–0.6	–2.7	–0.2	1.3
Volymförändring					
Befolkning	0.3	–0.3	–1.3	–0.1	0.8
Nya reformer	–0.1	0.0	0.7	0.2	0.0
Totalt	0.2	–0.2	–0.5	–0.1	0.8

Källa: SCB och egna beräkningar

Grundskolan och gymnasieskolan svarar för drygt 90 procent av skolans totala kostnader. Återstående delar utgörs av musikskolan, vuxenutbildning samt övrig utbildning (kommunala folkhögskolor och uppdragsutbildning).

Musikskolans förändring bedöms följa grundskolan. Vuxenutbildningen antas vara oförändrad under hela perioden och övrig utbildning bedöms följa befolkningsutvecklingen totalt för riket.

Den totala konsumtionsförändringen för samtliga skolformer framgår av tabell 5.12.

Tabell 5.12 Volymförändring 1989–2010 för samtliga skolformer, procentuell förändring per år

Miljarder kr. 1988			Genomsnitt per år		
	1989	1990	1990–1995	1995–2000	2000–2010
42.6	−0.5	−0.7	0.2	0.6	0.2

Källa: Egna beräkningar

Lärarna blir kommunala

Beslutet att kommunerna från och med 1991 övertar huvudmannaskapet för lärarna kan förväntas få vissa effekter på skolan. Det avtal som träffats för perioden 1989–1991 innebär bland annat att låg- och mellanstadielärarnas undervisningsskyldighet minskar från 29 till 26 timmar per vecka. Cirka 6 000 fler lärare skulle därmed behöva anställas.

Beslutet om ökad närvarotid i skolan (5 timmar per vecka) ställer krav på fler grupprum/arbetsrum för lärarna.

Avtalet innebär sammantaget ökade kostnader för kommunerna. I våra finansiella kalkyler har vi dock förutsatt att dessa merkostnader finansieras fullt ut genom ökade statsbidrag.

Energi

Under 1970-talet engagerade sig kommunerna i ökad utsträckning inom energiområdet. Fjärrvärmenäten byggdes ut i snabb takt och nya produktionsanläggningar togs i drift. Trots oljeprisstegringarna var dock det kommunala oljeberoendet stort. Det var först i början på 1980-talet som oljeersättningen tog fart. Kommunerna ersatte då oljan i sina fjärrvärmeverk med inhemska bränslen såsom kol och värmepumpar eller byggde nya anläggningar för sådana bränslen.

Under 1970- och 1980-talen fortsatte den tidigare påbörjade strukturrationaliseringen inom eldistributionen. Antalet företag som distribuerar el har minskat kraftigt. Mindre företag gick upp i större företag t. ex. kommunala energiverk. Ett mindre antal kommunala kraftvärmeverk togs i drift. Dessa var under 1970-talet främst oljeeldade. Under 1980-talet övergick ett flertal verk till andra bränslen än olja.

I början av 1980-talet påbörjades naturgasutbyggnaden i södra Sverige.

Gasledningen är nu framme i Göteborg och en fortsatt naturgasintroduktion i mellansverige planeras.

Under 1970- och 1980-talen påverkades energipolitiken starkt av oljekriserna. Oljeanvändningen har minskat drastiskt samtidigt som en medveten energipolitik lett till ett ökat el-beroende i första hand baserad på kärnkraft. Allmänheten har uppmuntrats att satsa på eluppvärmning av byggnader. Kommunerna har av staten uppmuntrats att satsa på anläggningar för eldning med inhemskt fastbränsle. Den prisutveckling på fossila importbränslen som förespeglades i början av 1980-talet har dock ej infriats. Det innebär att många kommuner i dag har betydande ekonomiska problem att lösa beträffande sina fjärrvärmeanläggningar. Energiomställningen har haft vittgående effekter både på energi- och miljöområdena. Satsning på storskaliga energianläggningar t. ex. kärnkraft och naturgas har samtidigt inneburit ökad sårbarhet.

Kommunerna har sedan 1977 ett lagstadgat ansvar för den kommunala energiplaneringen. Lagen ger kommunerna främst ett ansvar att i sin planering beakta energiaspekterna. Kommunerna har dock full frihet att själva avgöra inriktningen och djupet i sitt engagemang på energiområdet. Kommunernas ansvar bestäms således främst av den allmänna samhällsutvecklingen och inte av lagen om kommunal energiplanering.

Kommunerna har flera olika roller inom energiområdet. Samtidigt som kommunerna är producenter och distributörer är de stora fastighetsförvaltare och har i denna roll ett intresse av att minimera kostnaderna, t. ex. genom en effektiv energihushållning.

Osäker utveckling i framtiden

Samhället och därmed även kommunerna står inför en omfattande omläggning av energiförsörjningen. Avvecklingen av kärnkraft kombinerat med restriktioner för vattenkraftutbyggnad och krav på oförändrade koldioxidutsläpp samt minskade kväveoxidutsläpp ställer stora krav på kunnande och långsiktig planering.

Det kraftiga oljeprisfallet våren 1986 medförde att de kommuner som satsat på anläggningar för inhemska bränslen fick svårt att konkurrera med individuell oljeuppvärmning. De kommunala förlusterna beroende på satsningar på inhemska bränslen uppgår för närvarande till cirka 300 miljoner kr. per år. Cirka hälften av landets fjärrvärmekommuner har satsat på anläggningar för inhemska bränslen.

I baskalkylen har vi räknat med ett alternativ som innebär att energiutbyggnaden inom den kommunala sektorn kommer att ske i form av en begränsad satsning på kraftvärmeverk, en måttlig utbyggnad av fjärrvärmenäten samt en fortsatt och relativt kraftig utbyggnad av distributionsnäten för naturgas. Vidare har vi antagit att ytterligare åtgärder för att spara energi i de kommunägda byggnaderna kommer att vidtas eftersom det fortfarande finns starka ekonomiska incitament för hushållningsåtgärder.

Det bör dock i sammanhanget påpekas att gjorda antaganden är ytterst osäkra. Produktionskostnaderna för nya kraftvärmeanläggningar överstiger inköpspriset för högspänd el. För närvarande finns således inte ekonomiska förutsättningar för ett kommunalt kraftvärmeengagemang. Vidare

kommer moms på energi att försämra fjärrvärmens konkurrenskraft gentemot enskild oljeuppvärmning eftersom fjärrvärmemomsen utgår på hela avgiften, vilken även inkluderar stora fasta kostnader. Det föreligger således en uppenbar risk att många mindre värmeverk blir tvungna att minska sin verksamhet. De ekonomiska förutsättningarna för ett kommunalt engagemang i naturgasdistributionen är också oklara.

Den kommunala energiproduktionen är en del i kommunens affärsmässiga verksamhet. Investeringar inom energiområdet bokförs bland de kommunala investeringarna. Dessa beskrivs närmare i investeringsavsnittet.

Miljö

På miljöområdet har kommunernas ansvar successivt ökat. Man har t. ex. fått ansvar för hela hanteringen av hushållsavfall och insamling, transport och mellanlagring av miljöfarligt avfall. Nya lagar har medfört ett utökat planeringsansvar för kommunerna. Tillsynsansvaret på miljöområdet har efterhand vidgats för att från och med 1989 omfatta flertalet av landets miljöfarliga anläggningar. Många kommuner har på frivillig basis tagit över allt tillsynsansvar från länsstyrelserna. Tillsynen var tidigare huvudsakligen skattefinansierad, men skall från och med 1989 vara avgiftsfinansierad.

De gränsöverskridande miljöproblemen, t. ex. försurning, skador på ozonskiktet, övergödning orsakad av kvävenedfall och växthuseffekten har alltmer kommit i blickpunkten för miljöarbetet.

På hälsoskyddsområdet har utvecklingen varit snabb och vi har fått nya lagar vad gäller livsmedel, smittskydd, djurskydd och hälsoskydd.

Problemen med boendemiljön i form av radon, formaldehyd, sjuka hus och allergier måste åtgärdas. I framtiden måste mer kraft läggas ner på förebyggande åtgärder, t. ex. val av bättre byggnadsmaterial.

Att komma tillrätta med de gränsöverskridande miljöproblemen kräver stora insatser också på nationell och lokal nivå. För att varje individ ska ha förutsättningar att handla i konsekvens med miljömålen krävs betydande informationsinsatser. Kommunerna har en viktig roll att fylla i detta sammanhang.

Ökat kommunalt ansvar

Sammanfattningsvis är en tydlig trend urskiljbar där staten lägger över ansvar och kostnadskrävande verksamhet på kommunerna. Huvuddelen av miljötillsynen har överförts från länsstyrelserna till kommunerna och förslag har lagts fram om att staten kan föreskriva att kommunerna skall ta hand om allt avfall utom radioaktivt avfall. För att klara av dessa mycket krävande uppgifter krävs en långsiktig och målmedveten satsning i kommunerna. Behovet av personalförstärkning, utbildning, information och teknisk utveckling är betydande. Även hushållen måste engageras i det framtida miljöarbetet, t. ex. genom källsortering av avfall och miljövänlig upphandling. Resursbehovet ökar för såväl kommuner, enskilda och nä-

ringsliv. Att beräkna det framtida resursbehovet för miljöåtgärder kan bara göras i grova drag.

De stora insatserna på miljöområdet för kommunerna har bedömts vara följande.

På grund av fortsatt försurning av yt- och grundvattentäkter kommer kostnaderna för dricksvattenförsörjningen att öka. Troligen behövs nya kommunala vattentäkter och reningen vid befintliga vattentäkter måste förbättras.

Vissa delar av avloppsnätet kommer att behöva bytas ut för att kunna separera dag- och avloppsvatten och desssutom fordras reparation av ledningsnätet på grund av korrosion och läckage.

Ökade krav på rening av avloppsvatten från mindre tätbebyggelsegrupper och glesbebyggelse samt ökade krav på kväveavlägsning.

Slamhanteringen kommer i framtiden att medföra ökade kostnader. Vi kan inte räkna med generell slamspridning på jordbruksmark utan måste i kostnaderna ta med krav på en utbyggd slamhantering i anslutning till reningsverken.

I 1990 års budgetproposition föreslås att kommunerna ges ett utvidgat ansvar med skyldighet för kommunerna att upprätta en kommunal avfallsplan från och med 1991. Det innebär att kommunerna blir skyldiga att ta reda på vilka typer av avfall som finns i varje kommun och vilka mängder avfall det är frågan om.

En följd av de ökade kraven på dricksvattenförsörjning och avfallshantering blir naturligtvis ett ökat resursbehov. Båda verksamheterna skall finansieras genom avgifter, men erfarenheten säger att full kostnadstäckning aldrig uppnås.

För att minska de miljöfarliga utsläppen till luft och vatten måste en rad olika åtgärder vidtas. För att påskynda erforderliga miljöinvesteringar ersätts 1990 den nuvarande punktskatten på energi med miljöavgifter. Kostnaden för vissa miljöåtgärder torde komma att belasta den kommunala budgeten. Även när det gäller gatu- och vägnätet kan man förvänta en ökad satsning på miljöförbättrande åtgärder.

Flertalet förväntade satsningar inom miljöområdet särredovisas inte i kommunernas budget utan ingår i andra verksamhetsområden såsom t. ex. vattenförsörjning och avloppshantering eller kollektivtrafik. På konsumtionssidan kommer endast sådana kostnader som orsakats av nya tjänster som är direkt knutna till miljöområdet att kunna urskiljas. På investeringssidan kommer miljöinvesteringarna att bokföras som ny- eller reinvesteringar inom respektive verksamhetsområde. Ökningen av investeringarna beräknas bli betydligt större än ökningen av kommunernas utgifter på konsumtionssidan.

Det är således svårt att urskilja kommunernas kostnader för miljöverksamhet. I tabell 5.13 redovisas beräknade merkostnader inom miljöområdet i förhållande till nuvarande resursinsatser.

Tabell 5.13 Konsumtionsutveckling i kommunerna på grund av ökade krav inom miljöområdet

Miljarder kr. 1990	Årlig förändring i procent		
	1990–1995	1995–2000	2000–2010
0.3	42.6	7.2	3.4

Källa: Egna beräkningar

Kommunernas merkostnader, som 1990 uppskattas till 0.3 miljarder kr, beräknas öka till 2.5 miljarder vid sekelskiftet.

Underhåll

Kostnaderna för underhåll av kommunernas fastigheter och anläggningar är en del av konsumtionen. I baskalkylen förändras därför kostnaderna för underhåll i takt med konsumtionsutvecklingen.

Samtidigt som kommunernas kostnader för underhåll har ökat talas ofta om att det finns ett eftersatt underhåll i kommunerna. Det gäller både verksamhetslokaler och kommunaltekniska anläggningar. Uppfattningarna om hur allvarliga bristerna i underhållet är går isär. Än så länge anses problemen dock alarmerande endast inom vissa kommuner och verksamhetsområden.

Behoven av underhåll och förnyelse kommer dock att öka i framtiden. Det är svårt att exakt fastställa hur stort underhållsbehovet är och när i tiden det uppträder. Ett annat problem är att hitta lämpliga underhållssystem och att tillskapa lokala resurser för denna verksamhet. Ett pågående projekt inom Kommunförbundet "Förnyelse och underhåll av fastigheter och infrastruktur" kan väntas ge svar på åtminstone några av dessa frågor.

Kommunernas kostnader för underhåll (exklusive affärsmässig verksamhet) uppgick 1988 till 2.9 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 2 procent av konsumtionen. Inom den affärsmässiga verksamheten var underhållet 1.8 miljarder kronor.

Våra kalkyler över de framtida investeringsbehoven har kompletterats med beräkningar över underhållskostnader för kommunernas byggnader och anläggningar. Dessa kalkyler bygger på relativt schablonmässiga antaganden med ledning av tillgänglig information. Underhållsbehoven antas vara lägst under de första åren av en byggnads eller anläggnings livstid. Därefter stiger de årliga underhållskostnaderna fram till dess att investeringen förnyas vid 40 års ålder.

I utgångsläget är det faktiska underhållet omkring 2 miljarder kronor lägre än det underhållsbehov vi beräknat. Underhållsbristerna är fördelade med omkring 1 miljard på vardera affärsmässig verksamhet och övrig kommunal verksamhet.

I takt med att de stora investeringarna från 1960- och 1970-talen åldras ökar underhållsbehovet. Med de redovisade förutsättningarna kommer underhållsbehovet för konsumtionsverksamheterna att fördubblas fram till de första åren av 2000-talet. Jämfört med de faktiska underhållskostnaderna behöver resurserna för underhållet öka två och en halv gånger.

Underhållskostnadernas andel av konsumtionen behöver därför mer än fördubblas. Det innebär att en allt större del av konsumtionskostnaderna måste tas i anspråk för att återskapa och vidmakthålla en godtagbar standard på verksamhetslokaler, gator, vägar m. m. Om man även räknar med att tidigare eftersatt underhåll ska elimineras under det närmaste decenniet krävs en ytterligare ökning av underhållsinsatserna.

En annan osäkerhetsfaktor är underhållsbehovet för de verksamhetslokaler som övertas från landstingen i samband med äldrevårdsreformen. I brist på annat underlag har vi antagit att underhållsbehovet relativt sett är av samma omfattning för dessa verksamheter som för den kommunala verksamheten i övrigt.

För den affärsmässiga delen pekar våra beräkningar på en något snabbare ökning av underhållsbehoven jämfört med konsumtionsverksamheterna. Insatserna skulle behöva ökas från nuvarande 1.7 till drygt 4.5 miljarder kronor vid sekelskiftet. I de finansiella kalkylerna ingår emellertid inte affärsverkens merkostnader för ökat underhåll.

Övriga kommunala verksamheter

Barnomsorg, äldreomsorg och utbildning svarar för cirka två tredjedelar av den kommunala konsumtionen år 1988. Den resterande tredjedelen består av verksamheter inom fritid, kultur, mark och bostäder, väghållning, arbetsbefrämjande åtgärder, sjukvård och övrig social verksamhet. Denna andel av kommunens totala kostnad, har varit relativt oförändrad under 1970- och 1980-talen. I baskalkylen har vi räknat med att större delen av dessa verksamheter, med undantag för hälso- och sjukvård, förändras i samma takt som totalbefolkningen (se tabell 5.14). För hälso- och sjukvården bygger beräkningarna på landstingsförbundets kalkyler.

Tabell 5.14 Volymutveckling av övrig kommunal verksamhet

Miljarder kr. 1988	Årlig procentuell volymförändring					
	1971–1980	1980–1988	1990–1995	1995–2000	2000–2010	2010–2025
43.3	4.6	1.6	0.5	0.3	0.2	0.2

Källa: SCB och egna beräkningar

Merkostnader för ökade miljökrav och eftersatt underhåll har särredovisats i tidigare avsnitt, och inkluderas ej i tabell 5.14.

Kostnaden för arbetsbefrämjande åtgärder bygger på full sysselsättning

För bara några år sedan dominerade hotet om långsiktig brist på arbetstillfällen framtidssynen. Då hade arbetslösheten under en rad år successivt stigit till en för svenska förhållanden ovanligt hög nivå. Brist på arbetskraft präglar de flesta framtidsbilder som målas upp i dag.

Nuet har på liknande sätt också färgat våra framtidsanalyser. I vår bilaga till 1987 års långtidsutredning behandlades arbetslösheten och kommuner-

nas framtida roll i arbetsmarknadspolitiken i ett särskilt kapitel. I arbetet med denna bilaga har arbetslöshetens konsekvenser för kommunerna fått en undanskymd roll. I våra grundkalkyler ligger kommunernas kostnader för arbetsbefrämjande åtgärder kvar på nuvarande, mycket låga, nivå.

I våra finansiella framtidsanalyser, som redovisas i ett senare avsnitt, har vi satt in baskalkylens reala resursbehov i tre alternativa omvärldsbilder. I dessa bilder varierar bland annat tillväxt och arbetskraftsbehov. I ett alternativ stiger arbetslösheten till i genomsnitt knappt 3 procent per år under 1990-talet. Vi har förutsatt att denna högre arbetslöshet skulle komma att påverka kommunernas kostnader, antingen genom att tillfälliga kommunala arbetsplatser skapas, eller genom att utbetalning av socialbidrag ökar.

6 Personalbehov och personalomsättning

Knappt fem och en halv miljon människor i Sverige är 16–64 år gamla och mer än fyra av fem i denna åldersgrupp tillhör arbetskraften. Knappt var femte sysselsatt är kommunalt anställd. För att klara av kraven på verksamhetsförändringar måste antalet sysselsatta i kommunerna öka.

Räcker arbetskraften i framtiden?

Utbudet av arbetskraft beräknas enligt Statistiska centralbyrån öka med i genomsnitt 24000 per år fram till 1995. Den beräknade ökningen av nettoefterfrågan på arbetskraft inom kommunerna är 20000 per år.

Volymförändringar i verksamheten kräver ett årligt tillskott på cirka 16000 personer under perioden 1990–1995. Tar vi dessutom hänsyn till effekten av arbetstidsförändringar på grund av sex veckors lagstadgad semester, förlängd föräldraförsäkring samt förkortad arbetstid för lärare ökar det årliga behovet till drygt 20000. Detta innebär att fyra femtedelar av hela nettotillskottet av arbetskraft skulle behövas inom kommunerna under början av 1990-talet (se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Årlig förändring av antal anställda vid olika alternativ av arbetstidsförändringar.

Alternativ	1990–1995	1995–2000
Endast volymförändring	16200	6800
Volymförändr + lagstadg arbetstidsförändringar	20300	6800
Volymförändr + lagstadg arbetstidsförändr samt höjd förvärvsgrad	16200	–1000
Arbetskraftsutbud	24000	16000

Källa: Egna beräkningar

Den genomsnittliga arbetstiden har ökat med i genomsnitt 5 procentenheter under 1980-talet för samtliga större kommunala verksamhetsområden. De senaste åren har dock denna trend brutits. Vårt beräknade behov av tillskott på arbetskraft bygger på att den genomsnittliga arbetstiden inte förändras i framtiden bortsett från effekter av arbetstidsreformer.

Sysselsättningsgraden bland de kommunalt anställda ligger dock fortfarande relativt lågt jämfört med andra grupper på arbetsmarknaden. De anställda inom äldreomsorgen arbetade i genomsnitt 66 procent av full arbetstid år 1988 medan genomsnittet för resten av de kommunalanställda

låg på 83 procent. Behovet att rekrytera ny arbetskraft reduceras om arbetstiden per sysselsatt ökar. En fortsatt ökning av förvärvsgraden bland de kommunalt anställda förutsätter personalpolitiska insatser av olika slag. Som ett räkneexempel har vi antagit att förvärvsgraden bland de anställda inom äldreomsorgen gradvis ökar till 75 procent vid sekelskiftet, medan den genomsnittliga förvärvsgraden för övriga anställda ökar till 85 procent. Nettobehovet att rekrytera arbetskraft skulle i så fall reduceras från 20 000 till 16 000 personer per år under första hälften av 1990-talet. Under femårsperioden efter 1995 skulle ökningen av arbetstiden täcka behovet av arbetskraft.

Arbetstidsreformer kräver fler anställda

Den förlängda föräldraförsäkringen, den sjätte semesterveckan samt den minskade tjänstgöringstiden för lärare kommer att påverka den totala arbetstiden i framtiden.

En förlängning av den lagstadgade semestern till sex veckor skulle innebära ett bortfall på knappt en procent av den totala arbetstiden inom kommunerna. Införandet av en lagstadgad semester på sex veckor har i baskalkylen beräknats komma att genomföras successivt under åren 1991 – 1993. Effekterna av den sjätte semesterveckan antas få samma effekt för samtliga verksamhetsområden med undantag av barnomsorgen. Där är effekten högre genom att det finns många yngre anställda som har kortare semester. Åldersfördelningen är ovanligt sned inom barnomsorgen jämfört med övriga verksamhetsområden.

Den förlängda föräldraförsäkringen antas reducera arbetstiden med i genomsnitt 1.3 procent i kommunerna. Den kommunalt anställda personalens kvinnodominans gör att effekten blir större än på arbetsmarknaden som helhet.

Verkningarna av den utökade föräldraförsäkringen har behandlats lika inom hela den kommunala sektorn utom för barnomsorgen. Effekten för barnomsorgsverksamheten blir större även av denna arbetstidsreform eftersom genomsnittsåldern bland de anställda är lägre än i övriga verksamheter. Behovet av sysselsatta beräknas öka med 2.4 procent inom barnomsorgen till följd av den förlängda föräldraförsäkringen. Utbyggnaden av föräldraförsäkringen beräknas ske successivt fram till 1991.

Läraravtalet för 1990 och 1991 ger låg- och mellanstadielärarna en arbetstidsförkortning. Totalt för hela skolsektorn innebär denna förändring ökat behov av arbetskraft på ytterligare cirka 3.5 procent.

Arbetstidsförkortningarna medför att behovet av ny personal ökar till över 20 000 årsarbetare på fem års sikt. Det är framför allt inom barnomsorg och skola som arbetstidsreformerna får effekt (se tabell 6.2).

Om det ändrade huvudmannaskapet inom äldreomsorgen inkluderas blir personalökningen mellan 1990 och 1995 ytterligare 40 000 årsarbetare. Detta gäller personal som redan är anställda inom landstinget och som övergår från landsting till kommun år 1992.

Tabell 6.2 Förändring av antal årsarbetare i kommunal verksamhet 1980–2000, 1 000-tal

Verksamhet	Totalt 1988	Årlig förändring	
		1990–1995	1995–2000
1988 års arbetstidsregler			
Barnomsorg	125	10	1
Äldreomsorg	87	3	3
Skolan (inkl lärare)	170	0	1
Övrigt	160	3	2
Summa	542	16	7
Ytterligare behov pga arbetstidsreformerna fr. o. m. 1990			
Barnomsorg	–	1	–
Äldreomsorg	–	1	–
Skolan (inkl lärare)	–	2	–
Övrigt	–	0	–
Summa	–	4	–
Summa årsarbetare, totalt	542	20	7

Källa: Kommunförbundets personalstatistik, beräknade årsgenomsnitt.

Stor personalomsättning

Under senare år har det varit svårt att rekrytera personal till olika kommunala verksamheter, främst inom barn- och äldreomsorg. Det är särskilt besvärligt i storstadsområdena där arbetsmarknaden är överhettad och efterfrågan på arbetskraft stor.

Rekryteringssituationen inom den kommunala sektorn har ofta beskrivits som svårare än inom arbetsmarknaden i övrigt. Beräkningar av behovet av arbetskraft i framtiden måste därför kompletteras med nettotal av personalomsättningen för att bilden av rekryteringsbehovet ska bli mer fullständig.

Med hjälp av arbetskraftsundersökningarna har vi fått en bild av hur de sysselsatta i kommunerna beter sig jämfört med sysselsatta inom andra sektorer och på så sätt kunnat beräkna hur stor bruttorekrytering som krävs för att uppnå en viss nettorekrytering.

Kommunerna har högst personalomsättning

Mellan första kvartalet 1988 och första kvartalet 1989 slutade 80 000 anställda inom kommunerna (lärarna ej medräknade). 100 000 nya personer anställdes under samma period. Detta innebär att drygt var sjunde kommunalanställd 1989 hade påbörjat sin anställning under det senaste året.

Kommunförbundets personalstatistik visar att av de som hade anställts under år 1988 hade 30 procent hunnit sluta ett år senare. En del av dessa kommer tillbaka i kommunal tjänst. Det kan bero på studier, barnafödande, värnpliktstjänstgöring eller helt enkelt att man har sökt sig tillbaka till kommunerna efter en tid i annat arbete.

Cirka 12 procent har slutat i kommunerna mellan såväl 1987 och 1988 som 1988 och 1989. Motsvarande andel för staten och landstinget tillsammantagna var nio procent och för sysselsatta i näringslivet sju procent.

Andelen nyanställda var också högst inom kommunerna. Nettoresultatet innebar att kommunerna ökade kraftigast relativt sett vid jämförelse mellan de tre sektorerna.

Vart tar de som slutar vägen?

Vart tar de kommunalanställda som lämnar sektorn vägen och varifrån kommer de nyanställda?

Av de som slutar i kommunerna övergår två tredjedelar till den enskilda sektorn och cirka en tredjedel till stat eller landsting.

Strömmarna till och från de olika sektorerna är ungefär lika stora. Det framgår av figur 6.1 där också lärarna ingår.

Bland alla dem som lämnade kommunerna var det 40 000 som också lämnade arbetsmarknaden. Av dessa var nästan hälften under 24 år och en stor del av dessa övergick troligen till studier efter att i vissa fall haft relativt tillfälliga jobb i kommunen. 5 000 av de som slutade var över 60 år. Det återstår dock drygt 15 000 personer i åldrarna 25–59 år som slutade sin kommunala anställning och inte övergick i annan tjänst eller till tjänstledighet. Merparten av dessa var kvinnor.

Bland dem som under första kvartalet 1988 inte hade arbetsmarknadsanknytning men 1989 återfanns på arbetsmarknaden anställde kommun och näringsliv relativt fler än stat och landsting. För kommunerna gällde detta speciellt kvinnor i åldrarna 30-59 år.

Figur 6.1 Strömmarna på arbetsmarknaden, förändringar mellan 1988 och 1989. Personer i tusental

Källa: AKU
Anm: Gäller åldrarna 16–64 år 1989. Effekten av pensioneringar vid 65 år framgår ej.

Den kommunala sektorn blir alltmer kvinnodominerad

Var fjärde kvinna på arbetsmarknaden är kommunalt anställd medan endast 6 procent av männen arbetar i kommunerna.

Männen byter något oftare än kvinnorna till ett icke kommunalt arbete. Både män och kvinnor är dock mer rörliga inom kommunerna än inom staten och landstingen sammantagna.

Den ojämna könsfördelningen bland anställda i kommunerna förstärktes under 1988 då tillgången på arbete varit mycket stor.

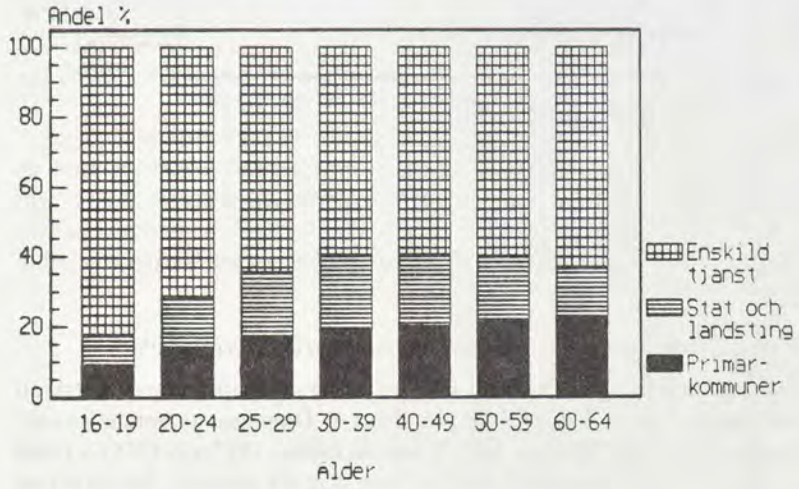
Stor omsättning bland de yngre i kommunerna

De kommunalt anställda är äldre än genomsnittet på arbetsmarknaden (se diagram 6.1). En förklaring kan vara att den kommunala sektorns utbud passar de något äldre outbildade kvinnorna. De erbjuds arbete och viss utbildning inom framför allt hemtjänsten.

Rörligheten mellan olika sektorer på arbetsmarknaden är högst i de yngre åldrarna. I åldrarna över 40 år är sannolikheten liten att man byter sektor helt och hållet.

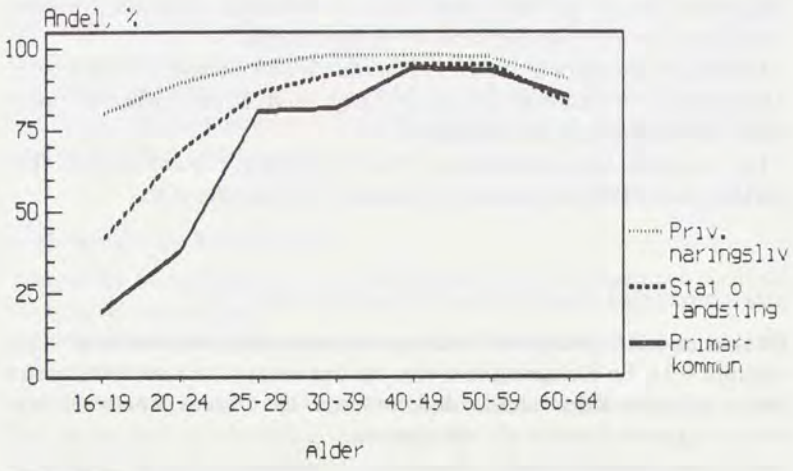
Mer än 50 procent av de 16 – 24-åringar som är kommunanställda byter sektor eller lämnar arbetsmarknaden under ett år. Detta gäller såväl män som kvinnor (se diagram 6.2 och 6.3). Tendenserna är desamma men på en lägre nivå inom övriga sektorer.

Diagram 6.1 Fördelningen på olika sektorer efter olika åldersklasser



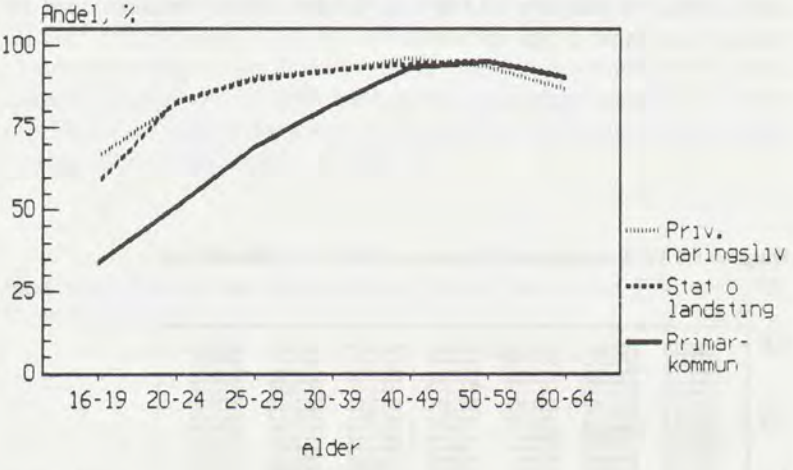
Källa: AKU

Diagram 6.2 Andel kvarvarande män inom resp sektor inom ett år



Källa: AKU

Diagram 6.3 Andel kvarvarande kvinnor inom resp sektor efter ett år



Källa: AKU

Personalomsättningen leder till ett stort nyrekryteringsbehov

Nyrekryteringsbehovet är mycket högre än det nettotillskott av arbetskraft som behövs för att klara volymförändringen. Ökningen av antalet anställda inom barnomsorgen var drygt 5 procent mellan 1987 och 1988 (se tabell 6.3). Andelen kvarvarande mellan åren var 90 procent. Barnskötarna slutar dock betydligt oftare än förskollärarna. Nyrekryteringsbehovet inom barnomsorgen uppgick till minst 15(10+5) procent.

Tabell 6.3 Andel kvarvarande och nyanställda 1987 och 1988

Verksamhet	Procentuell andel kvarvarande	Nyanställda, procentuell förändring
Barnomsorg	90	5
Äldreomsorg	85	6
Övr socialtjänst	90	1
Utbildning	88	1
Övrig verksamhet	88	−1
Totalt	88	3

Källa: Egna beräkningar

Inom äldreomsorgen slutade knappt 20000 (15 procent) och drygt 27000 nyanställdes mellan mars 1987 och 1988. Detta var den största omsättningen antalsmässigt inom ett enskilt verksamhetsområde.

Stora krav på nyrekrytering

Med nuvarande personalomsättning samt med krav på framtida volymökningar blir de totala kraven på nyrekryteringar stora (se tabell 6.4).

Tabell 6.4 Behov av nyrekrytering inom olika verksamheter 1990–1995. Genomsnittlig årlig procentuell förändring av antalet sysselsatta

Verksamhetsområde	Nyrekryteringsbehov på grund av		Summa
	volymförändring i verksamheten	personalen slutar i i kommunerna	
Barnomsorg	5.0	10.0	15.0
Äldreomsorg	2.5	15.0	17.5
Utbildning inkl lärare	0.5	9.0	9.5
Övrig verksamhet	1.7	12.0	13.7
Summa inkl lärare	2.4	11.0	13.4

Källa: Egna beräkningar

Personalomsättningen är således den helt dominerande anledningen till de höga nyrekryteringsbehoven. Äldreomsorgen är mest utsatt med en mycket stor personalomsättning. Yrkesbyten, byten inom kommunen eller mellan kommuner på samma typ av tjänst ingår inte i tabell 6.4. Särskilt äldre- och barnomsorg är utsatta områden vad gäller nyrekrytering.

7 Transfereringar

Transfereringarnas andel av de totala utgifterna ökade under första hälften av 1970-talet främst beroende på en kraftig ökning av bostadsbidragen. Under andra hälften av 1970-talet var transfereringarna i fast penningvärde oförändrade.

Under 1980-talet ökade transfereringarna åter, framför allt beroende på den snabba uppgången av socialbidragen. Ökad arbetslöshet, minskade reallöner, ökade kostnader för boende och livsmedel samt ett ökat antal flyktingar förklarar till en del denna uppgång. Men även ändrade och mer generösa regler bidrog till att kostnaderna ökade. Allt fler individer fick bidrag och bidragsbeloppet per mottagare ökade. Trots den snabba ökningen under 1980-talet utgjorde socialbidragen 1988 endast 2 procent av de totala kommunala utgifterna.

Under perioden 1990–1995 beräknas kostnaderna för transfereringarna från kommunerna vara i stort sett oförändrade (se tabell 7.1).

Tabell 7.1 Kommunernas transfereringar 1971–2000.

	Miljarder kr. 1988	Genomsnittlig årlig volymförändr				
		1971–1980	1980–1988	1990–1995	1995–2000	2000–2010
Totalt	28.2	2.1	3.7	0.0	0.1	0.3
därav till						
Hushåll	20.2	2.0	3.2	−0.2	−0.1	0.2
Övriga	8.0	2.3	5.0	0.6	0.6	0.6

Källa: SCB och egna beräkningar

Bidrag till hushållssektorn

Bidragen till hushållssektorn, som främst består av bostads- och socialbidrag, utgör drygt 70 procent av de kommunala transfereringarna år 1988 och kommer enligt baskalkylens beräkningar att minska något fram till år 2000.

Under 1990-talet har vi i baskalkylen inte räknat med någon förändring i utnyttjandet av vare sig bostadsstödet till barnfamiljer eller socialbidragen. Kostnadsförändringarna beror endast på förändringar i befolkningsstrukturen.

Kommunalt bostadsbidrag till pensionärer (KBT) utgör en stor del, cirka 30 procent, av transfereringarna till hushållen. Ett ökat hemmaboende innebär att fler pensionärer med låga inkomster blir berättigade till

KBT. Pensionärernas förbättrade inkomstsituation innebär dock att de totala kostnaderna för KBT sjunker.

Transfereringar i form av bidrag till föreningar m. m. har visat en viss ökning under 1980-talet. Vi har i våra beräkningar räknat med oförändrad kostnad per invånare, vilket innebär att vi får en svag ökning på 1990-talet.

Utbetalda kommunala pensioner förväntas öka med knappt två procent i volym per år under hela 1990-talet. Ökningen beror huvudsakligen på att antalet personer som är berättigade till kommunal pension ökar i framtiden.

Bidrag till företag

Drygt en fjärdedel eller 8 miljarder kronor av kommunala transfereringar gick till företag eller tillhörde kategorin "ofördelat" år 1988.

Transfereringarna till företag består främst av driftbidrag till kommunägda företag, framför allt kommunala bostads- och trafikföretag.

Ökat transportbehov i kombination med växande miljökrav leder till ett tryck på utbyggnad av stora delar av den kollektiva trafiken under kommande år. Kommunernas bidrag för att finansiera dessa transfereringar hänger delvis samman med lokala regionalpolitiska bedömningar. Avvägningen mellan olika trafikformer beror samtidigt till stor del på den relativa prisutvecklingen för olika alternativ. Skall höga miljökrav kunna kombineras med låga täckningsbidrag från kommunerna förutsätter detta bland annat att relativpriset på de miljövänligaste alternativen inte försämras. Den relativa prisutvecklingen beror i sin tur i stor utsträckning på hur miljöavgifterna utformas.

I transfereringskalkylerna har vi utgått från att den andel av kollektivtrafikens kostnader som täcks genom bidrag från kommunerna gradvis minskar. Vi har således förutsatt att miljömålen kan nås samtidigt som avgiftsfinansieringen höjs.

8 Investeringar

En kraftig minskning sedan miljonprogrammets rekordår

Under 1960-talet mer än fördubblades kommunernas investeringsvolym fram till toppåret 1970. Därefter har investeringarna minskat med mer än 40 procent bland annat som en följd av den mycket kraftiga minskningen av bostadsbyggandet. Investeringarnas andel av kommunernas utgifter har samtidigt sjunkit från närmare 25 till under 10 procent. Denna stora nedgång får bland annat ses mot bakgrund av den tidigare investeringsboomen under miljonprogrammets rekordår. Den hittills lägsta nivån inträffade 1987. Våra beräkningar visar, liksom LU87, på en trendförändring under perioden 1985–1990.

Ändrad inriktning på byggandet

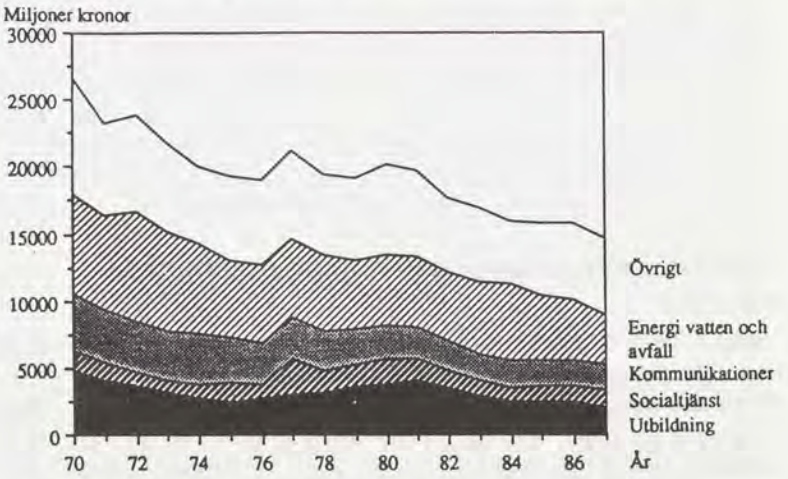
Under 1960- och 1970-talen skedde merparten av bostadsbyggandet i stora exploateringsområden, vilket krävde omfattande nyinvesteringar i gator, vägar, vatten, avlopp, energi och värme m. m. 1980-talets låga bostadsbyggande har i mindre utsträckning än tidigare förlagts till helt nya bostadsområden, vilket naturligtvis minskat behovet av dyra investeringar i infrastruktur. Redan befintliga serviceanläggningar har därmed också kunnat utnyttjas i betydande utsträckning. En stor del av den låga nyproduktionen av bostäder har tillkommit genom förtätning av befintliga områden och i de fall nya områden exploaterats är de betydligt mindre än och inte lika perifert belägna som 1970-talets småhusområden. Denna ändrade inriktning är också en väsentlig förklaring till att de kommunala investeringarna i teknisk infrastruktur drastiskt minskat under de senaste 15 åren.

På senare år räknar man med att en tredjedel av de kommunaltekniska investeringarna är ersättningar av uttjänta anläggningar det vill säga reinvesteringar.

Den typ av verksamheter som byggdes ut under 1970-talet var mer investeringsintensiva än de verksamheter som svarat för expansionen under 1980-talet. Under 1980-talet har det också blivit vanligare att kommunala verksamheter förlagts till förhyrda lokaler i stället för egna nybyggen.

Investeringsutvecklingen inom olika verksamhetsområden sedan 1970 framgår av diagram 8.1.

Diagram 8.1 Investeringar inom olika verksamhetsområden 1971–1988



Källa: Bearbetning av SCB-material

Affärsverksinvesteringarna svarar för ungefär 30 procent av de kommunala bruttoinvesteringarna. Det kommunaltekniska området som i princip omfattar affärsmässig verksamhet samt gator och vägar svarar för drygt 35 procent av investeringarna. Investeringarna har minskat inom nästan samtliga verksamheter under de två senaste decennierna. Investeringar inom utbildning och väghållning har minskat med 50 procent, medan investeringsnedgången inom exempelvis socialvård, fritid och kultur varit betydligt lägre. Variationerna över tiden har i vissa fall varit betydande. Inom barnomsorgen har olika stimulansåtgärder och satsningar lett till omväxlande upp- och nedgångar i investeringsaktiviteten.

Investeringar inom affärsmässig verksamhet har under de två senaste decennierna minskat mer än övriga områden sammantaget. Här avviker energiinvesteringarna med en relativt stabil nivå under 1970-talet följt av en 50-procentig ökning under första hälften av 1980-talet. Därefter har kommunernas energiinvesteringar mer än halverats. Ovissheten om framtida energipriser och energipolitik torde vara den främsta förklaringen till dessa variationer.

Efter en uppgång i början av 1970-talet har VA- investeringarna kontinuerligt minskat och ligger nu endast på 30 procent av 1972 års nivå.

Tidigare investeringar och framtida expansion styr investeringsbehovet

Utifrån antagandena om investeringarnas livslängd och kravet på kapitalstockens storlek har behoven av ny- och reinvesteringar beräknats. En grov uppdelning i kommunaltekniska respektive övriga områden har gjorts.

Det beräknade behovet av underhåll utgår också från kapitalstockens åldersfördelning vid olika tidpunkter. Underhållet ingår dock som en del i konsumtionen och redovisas därför inte i detta avsnitt.

En lägre kommunal expansion i framtiden torde leda till att behovet av nyinvesteringar minskar. I takt med att kommunala byggnader och anläggningar blir äldre behöver de successivt förnyas. Det kommer på sikt att innebära ett kraftigt ökat reinvesteringsbehov. Det går dock inte att exakt ange när dessa reinvesteringar kommer att ske eftersom det inte finns något entydigt samband mellan ålder och funktion för olika byggnads- och anläggningstyper.

De investeringar som i dag görs för att förnya den tekniska infrastrukturen är dock så låga att de kräver en livslängd på över 200 år. Återanskaffningsvärdet på befintliga kommunaltekniska anläggningar uppgår till drygt 400 miljarder kronor medan reinvesteringarna uppgår till knappt 2 miljarder kronor per år.

Med en genomsnittlig livslängd på över 50 år är det nödvändigt att reinvesteringarna på sikt kommer upp i en nivå som ligger i storleksordningen 6–8 miljarder kronor per år. För övriga kommunala verksamhetsområden kommer reinvesteringsbehovet i början av 2000-talet att ligga på en ännu högre nivå.

Vi har gjort fyra alternativa investeringsberäkningar där skillnaderna mellan alternativen beror på barnomsorgens utbyggnadstakt och äldreomsorgens överflyttning från landstingen till kommunerna. I alternativet med ändrat huvudmannaskap för äldreomsorgen är osäkerheten större än i övriga alternativ, eftersom våra kunskaper om kapitalstockens storlek och åldersfördelning för detta verksamhetsområde är bristfälliga.

Från nyinvesteringar till reinvesteringar

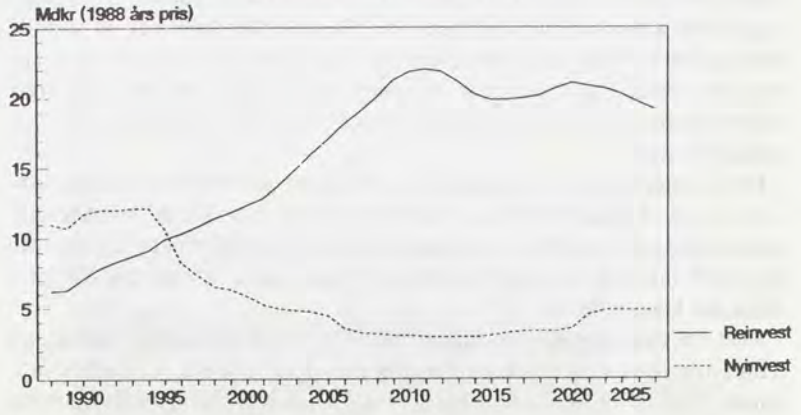
Det totala behovet av investeringar under perioden 1989–2025 har i det lägsta alternativet, med utbyggd barnomsorg till 1995 men ingen överföring av äldreomsorgen från landstingen, beräknats till omkring 800 miljarder kronor i 1988 års prisnivå. I genomsnitt per år motsvarar det en nivå som ligger drygt 25 procent över 1988 års nivå. I det högsta alternativet ligger investeringarna under hela perioden 50 miljarder kr. högre, vilket motsvarar omkring 1.3 miljarder kronor per år. Trots att investeringarna beräknas öka kraftigt i samtliga alternativ når de aldrig upp till den höga nivån som utmärkte början av 1970-talet (se tabell 8.1).

Tabell 8.1 Kommunala investeringar 1989–2010

Alternativ	Miljarder kr. 1988	Årlig förändring, procent				
		1988–1990	1990–1995	1995–2000	2000–2010	2010–2025
BO 91	17.2	6	–0	–1	3	–0
BO 91 + ÄOLT	17.2	6	1	–1	3	–0
BO 95	17.2	5	2	–2	3	–0
därav						
Kommunalteknik	6.0	4	3	1	1	1
Övr verksamheter	11.2	5	1	–3	5	–1

Källa: Egna beräkningar
Anmärkning
BO 91 = Barnomsorgen fullt utbyggd till år 1991
BO 95 = Barnomsorgen fullt utbyggd till år 1995
ÄOLT = Äldreomsorgen förs över till kommunerna

Diagram 8.2 Ny- och reinvesteringsbehov 1989–2025



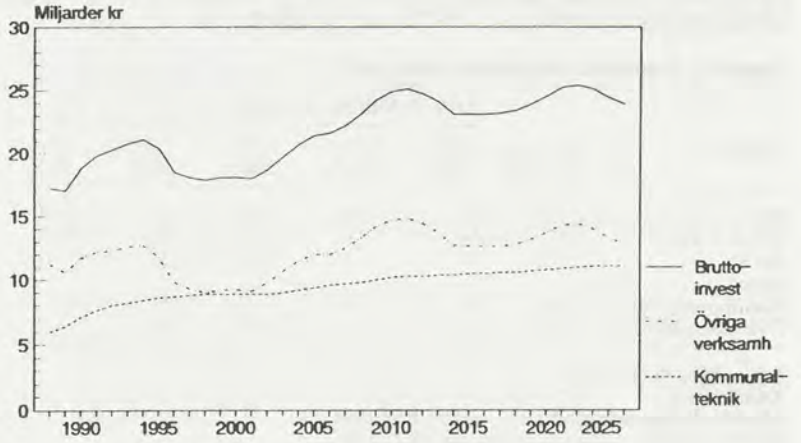
Källa: Egna beräkningar

Skattereformen kan innebära att kommunerna tidsmässigt förskjuter en del av sina investeringar under de närmaste åren.

Av diagram 8.2 framgår att behovet av nyinvesteringar successivt kommer att minska när barnomsorgen byggts ut till full behovstäckning. Samtidigt kommer reinvesteringsbehovet att öka kraftigt i takt med att 1950- och 1960-talens stora investeringar behöver förnyas.

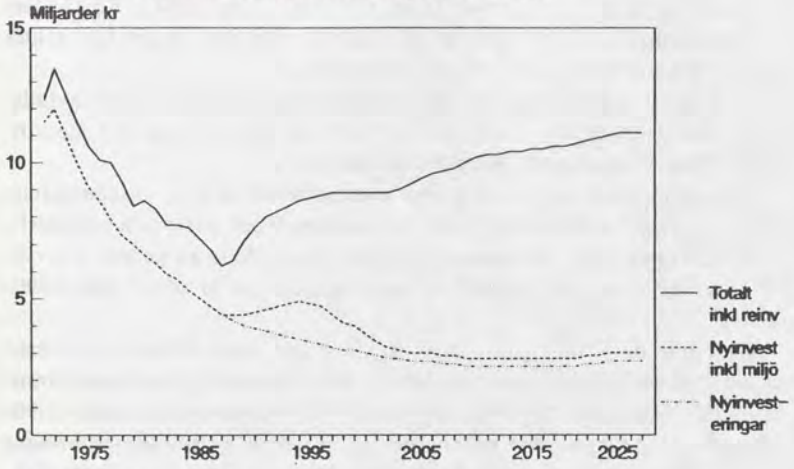
Investeringsbehovet i kommunaltekniska anläggningar pekar på en jämn och stadig ökning under hela perioden medan investeringsbehovet inom övriga verksamheter sammantaget varierar (se diagram 8.3). Det beror på att behovet av verksamhetsförändringar enligt baskalkylen varierar över tiden. Vi har även räknat med en kortare livslängd för investeringar i övriga verksamheter än för de kommunaltekniska investeringarna.

Diagram 8.3 Investeringsbehov 1989–2025 fördelat på kommunalteknik och övrig verksamhet



Källa: Egna beräkningar

Diagram 8.4 Kommunaltekniska investeringar 1970–2025



Källa: SCB och egna beräkningar

Utöver en kraftig ökning av reinvesteringar i de kommunaltekniska anläggningarna under de närmaste decennierna torde det bli aktuellt med en omfattande satsning på miljöinvesteringar inom olika verksamheter. Dessa preciseras närmare i följande avsnitt. I diagram 8.4 redovisas de beräknade investeringarna i kommunalteknisk infrastruktur med fördelning på ny-, re- och miljöinvesteringar.

Det sektorsvisa investeringsbehovet under olika tidsperioder framgår av tabell 8.2. Här innefattas såväl ny-, som re- och miljöinvesteringar.

Tabell 8.2 Kommunaltekniska investeringar 1989–2225, 1988 års priser

	Per år, miljarder kronor			Totalt 1989–
	1989–2000	2001–2010	2011–2025	2025
Vatten o avlopp	3.2	3.4	3.8	129
El-, gas- o fjärrvärme	1.9	2.5	2.5	86
Gator o vägar	2.1	2.8	3.2	102
Avfall	0.3	0.2	0.2	8
Övrigt	0.7	0.7	0.7	25
Totalt	8.0	9.5	10.5	350

Källa: Egna beräkningar

Miljön kräver stora investeringar under 1990-talet

Under perioden fram till 2025 ingår miljöinvesteringar i de redovisade kommunaltekniska investeringarna med över 20 miljarder kronor.

Inom VA-sektorn krävs miljöinvesteringar på i storleksordningen 400 miljoner kronor per år under hela 1990-talet. På grund av försurning av yt- och grundvattentäkter kommer kostnaderna för dricksvattenförsörjningen att öka. Nya vattentäkter behövs samtidigt som reningen vid befintliga täkter måste förbättras. Vissa delar av avloppsnäten kommer att behöva

bytas ut för att kunna separera dag- och avloppsvatten. Föreslagna krav på kväverening medför omfattande investeringar i reningsverken. Kostnaderna för slamhanteringen kommer att öka när man inte längre kan räkna med en generell slamspridning på jordbruksmark.

Regeringen har föreslagit att kommunerna ska få ansvar för all avfallshantering. Tillsammans med ökad satsning på källsortering och återvinning kommer omfattande investeringar att krävas.

Nuvarande punktskatter på energi kommer att ersättas av miljöavgifter, vars syfte är att minska de miljöfarliga utsläppen och påskynda erforderliga miljöinvesteringar. Uppskattningsvis kommer detta att generera investeringar i kommunerna på 500 miljoner kronor per år under hela 1990-talet.

Även när det gäller gatu- och vägnätet kan man förvänta en ökad satsning på miljöförbättrande åtgärder och sammantaget med ovan nämnda investeringsbehov beräknas de totala miljöinvesteringarna under 1990-talet till 1 – 1.5 miljarder kronor per år. Behovet av miljöinvesteringar kommer att finnas kvar under hela prognosperioden men har i beräkningarna antagits ligga på en lägre nivå under 2000-talet.

9 Produktivitet och effektivitet

Produktivitetsutvecklingen är av central betydelse för hur samhällets resurser långsiktigt utvecklas. Med produktivitet avses då den mängd varor och tjänster som produceras per arbetad timme. Vid given arbetsinsats beror tillväxten i ekonomin på produktivitetsutvecklingen. I en ekonomi med stabil fördelning mellan vinster och löner ökar i princip utrymmet för reallönerna i takt med produktivitetstillväxten.

När produktivitet används som begrepp för att analysera samhällets totala produktion (eller stora delar av den) så mäts produktionen i pengar. Priserna på varor och tjänster är mått på deras värde. Priserna får antas återspegla produkternas förväntade användbarhet, d.v.s. även vad man skulle kunna kalla måluppfyllelse. I den meningen är produktivitet och effektivitet samma sak.

I en enskild verksamhet (produktionsprocess) kan det däremot vara meningsfullt att skilja mellan produktivitet och effektivitet. Produktivitet skulle då närmast vara "att göra sakerna rätt" medan effektivitet skulle vara "att göra rätt saker".

Hur mäts produktivitet?

Nationalräkenskapernas sammanhållna system för att belysa samhällsekonomin går endast att använda i begränsad omfattning för att analysera produktivitetsutvecklingen inom tjänstesektorn.

För en stor del av tjänstesektorn saknas helt enkelt underlag för självständiga beräkningar av produktionsvärdet. För stora delar av den privata tjänstesektorn och hela den offentliga sektorn bygger man beräkningarna på antaganden om produktivitetsutvecklingen.

När det gäller den offentliga sektorn används produktionskostnaderna också som mått på produktionsvärdet. Produktiviteten antas med andra ord vara oförändrad. Detta innebär att analyser om hur de samhällsekonomiska resurserna och välfärden utvecklas lider av stora brister.

Verksamheter med olika "produktionsrecept" har med nödvändighet väldigt olika förutsättningar att öka produktiviteten. Tjänsteproduktion som till stor del innebär att någon ställer sin tid och sitt kunnande till förfogande för andra människor i ett direkt förhållande människor emellan har andra förutsättningar än industriell serieproduktion.

Den långtgående integreringen mellan olika delar av samhällsekonomin gör också att vad som uppmäts som förbättrad produktivitet inom t. ex. industrin kan vara följden av arbetsinsatser inom andra delar av ekono-

min. Så är t.ex. välutbildad arbetskraft, avancerad forskning, välutbyggd infrastruktur, sjukvård, barnomsorg och rättsväsende förutsättningar för ökad produktivitet inom näringslivet utan att någon ökad produktivitet registreras i den offentliga sektorn som tillhandahåller dessa tjänster.

Dessa skilda egenskaper hos olika verksamheter får effekter för den kommunala ekonomin och förhållandet till BNP. En effekt är att den kommunala sysselsättningen (mätt i antal arbetstimmar) ökar snabbare än den totala sysselsättningen även om den kommunala verksamhetsvolymen växer i samma takt som BNP.

Om löneutvecklingen är lika stor i olika sektorer så betyder en lägre produktivitetsökning i tjänsteproduktion att kostnaderna per producerad enhet växer snabbare där. Löne- och andra kostnadsökningar motverkas inte lika mycket av ökad produktivitet. För privat tjänsteproduktion leder detta till ökade relativpriser medan det för skattefinansierad verksamhet innebär att behovet av skatteintäkter ökar.

Tendenser till förändrade prisrelationer blir starkare för den tjänsteproduktion som till stor del innebär direkta mänskliga relationer som omsorg, vård och utbildning än för sådan som är mer administrativ eller teknisk till sin natur.

Dessa samband har bidragit till att den kommunala sektorns produktivitetsutveckling alltmer kommit i fokus i den ekonomiska debatten under 1980-talet. Olika försök till beräkningar av den kommunala sektorns produktivitet har presenterats (se t.ex. bilaga 21 till 1987 års långtidsutredning).

Bristfälliga studier av offentliga sektorns produktivitet

Produktivitetsförändringar i tjänsteproduktion är mycket nära kopplade till kvalitetsförändringar. Men just kvalitetsaspekten har till stor del skjutits åt sidan i de svenska produktivitetsstudierna.

För att få grepp om den faktiska produktivitetsutvecklingen måste andra metoder än de hittills prövade utvecklas, metoder som tar hänsyn dels till att kvalitet är en avgörande faktor i utvärdering av tjänsteproduktion och dels till verksamhetens mål. Dessutom måste metoderna kunna ta hänsyn till yttre faktorer som ofta påverkar resultaten kraftigt.

Endimensionella kvantitativa mått kan snarast få skadlig effekt om de tillåts bli styrande för verksamheten. Kvalitativa effekter kan komma i skymundan för ansträngningar att uppfylla vissa kvantitativa målsättningar.

För att visa på problemen i de traditionella ansatserna ska vi kort referera dels en av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) genomförd studie av den svenska skolan och dels en engelsk studie av den engelska motsvarigheten till grundskolan.

I den svenska studien används antalet "elevveckotimmar" (antalet elever multiplicerat med antalet schemabundna veckotimmar) som mått på produktionsresultatet. Skolans reala kostnader (till stor del ökad lärartäthet) visar sig ha ökat snabbare än antalet elevveckotimmar vilket tolkas som en sjunkande produktivitet.

I den engelska studien används i stället ett kvalitativt mått på produktionsresultatet, genom landsomfattande tester över elevernas prestationer. Även om det inte täcker in alla kvalitativa aspekter så är det i alla fall en aspekt. Man försöker också rensa resultatet från sådana bakgrundsfaktorer som skolan inte kan påverka, t. ex. föräldrabakgrund.

Ett resultat från den engelska studien är att lärarinsatserna per elev har ett entydigt och starkt positivt samband med elevernas prestationer. Ett annat resultat är de sociala faktorernas stora betydelse.

Medan den svenska studien resulterar i sjunkande produktivitet främst på grund av ökad lärartäthet så visar den engelska studien att den enda produktionsfaktor som påverkar utbildningens resultat är just lärarinsatsen per elev.

Ökade kunskaper genom kommunala jämförelser

I stället för centrala produktivitetsmätningar kan man göra lokala jämförelser av styckkostnader. Kommunförbundet har t. ex. under senare år gjort jämförelser av kostnader för likartad verksamhet mellan olika kommuner. Finansiella nyckeltal har också redovisats (se t. ex. "Vad kostar verksamheten i din kommun?"). Det finns flera syften med denna typ av jämförelser. Ett viktigt syfte är att stimulera förändringsarbetet i kommunerna där jämförelsetalen kan vara en startpunkt för att undersöka orsakerna till kostnadsskillnader.

Kostnadsskillnader kan bero på att de strukturella förutsättningarna för att driva olika verksamheter varierar mellan kommunerna. De politiska målsättningarna för både servicenivå och kvalitet påverkar också kostnaderna. I vår rapport "Bestämma i eget hus" har olika orsaker till kostnadsskillnader mellan kommuner kartlagts.

Dessa båda metoder kan kombineras för att få bättre underlag för en meningsfull diskussion om både produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter. Möjligheterna att göra relevanta jämförelser mellan olika produktionsformer kan därmed också förbättras.

10 Hur klarade kommunerna 1980-talet?

Den kraftiga tillväxten i kommunernas verksamhet under 1960-talet fortsatte även under 1970-talet, men har därefter successivt avtagit.

Under 1960- och 1970-talen räckte den ekonomiska tillväxten både till att bygga ut den offentliga verksamheten och att öka den privata konsumtionen. Den kommunala utbyggnaden finansierades bland annat med höjda kommunalskatter.

Den svagare tillväxten under senare delen av 1970-talet och första hälften av 1980-talet medförde att avvägningsproblemen mellan offentlig och privat konsumtion blev tydligare. Under andra hälften av 1980-talet ökade tillväxten något, men samtidigt ville man förändra resursanvändningen i hela samhällsekonomin genom att använda en större del av resurserna för kapitalbildning. Den begränsade tillgången på arbetskraft var också ett hinder för en kraftig kommunal verksamhetsutbyggnad.

Statens syn på den kommunala ekonomins roll i samhällsekonomin under 1970- och 1980-talen förändrades över tiden.

Under första delen av 1970-talet var intresset i huvudsak inriktat på att begränsa kommunala skattehöjningar. Under andra hälften av 1970-talet utformades mål för den kommunala sektorns verksamhetsutbyggnad, d.v.s. den reala utvecklingen. Under 1980-talet var åtgärder mot kommunernas ekonomi huvudsakligen riktade mot den finansiella sidan. Då genomfördes en rad resursindragningar bland annat i form av begränsningar i det kommunala skatteunderlaget samt minskade drift- och investeringsbidrag.

Ökningen av finansieringsbehovet avtog under 1980-talet

Förändringar av kommunernas konsumtion och investeringar mätt i fasta priser visar hur den reala resursanvändningen utvecklats över tiden. Med andra ord hur mängden arbetstimmar samt varor och tjänster som används inom kommunal verksamhet förändrats. Utvecklingen av den reala resursåtgången är en viktig förklaring till förändringar i kommunernas finansieringsbehov.

Transfereringsutgifterna är inte en real resursåtgång inom kommunerna. I stället består de av finansiella resurser som kommunerna överför till bland annat föreningar och hushåll. Volymförändringar för transfereringar visar hur de utvecklas om inflationen räknas bort.

Volymförändringar och finansieringsbehov

De kommunala utgifterna ökade mycket snabbt i volym under hela 1970-talet men ökningstakten har därefter gradvis avtagit (se tabell 10.1).

Tabell 10.1 Kommunernas utgifter 1971–1988, årlig procentuell volymförändring

	Miljarder kr. 1988	Årlig procentuell förändring			
		1971–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1988
Konsumtionsutgifter	128.1	4.9	4.0	2.1	1.8
Investeringar	17.2	−5.2	0.8	−4.7	−0.1
Transfereringar	33.5	5.0	−0.2	1.7	3.3
Summa	178.8	3.1	2.8	1.2	1.9

Källa: Bearbetningar av SCB-material

För att beräkna hur volymförändringarna i tabell 10.1 påverkar det totala finansieringsbehovet måste olika utgiftsslags andel av samtliga kommunala utgifter beaktas. I tabell 10.2 har därför de olika volymförändringarna vägts i förhållande till dessa andelar. Tabell 10.2 visar varje utgiftsslags bidrag till kommunernas utgiftsförändringar mätt i fasta priser.

Tabell 10.2 Bidrag till utgiftsförändringar på grund av volymförändringar 1971–1988

	1971–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1988
Löner	1.8	1.4	0.8	0.5
Arbetsgivaravgifter	0.5	0.6	0.3	0.2
Övriga konsumtionsutgifter	0.7	0.7	0.4	0.6
Summa konsumtionsutgifter	3.0	2.7	1.5	1.3
Investeringsutgifter	−1.0	0.1	−0.6	0.0
Transfereringsutgifter	1.1	0.0	0.3	0.6
Summa utgifter	3.1	2.8	1.2	1.9

Källa: Bearbetningar av SCB-material

Tabell 10.2 visar att volymförändringarna under hela 1970-talet sammantaget ledde till ett ökat finansieringsbehov i fasta priser på knappt 3 procent per år. Under 1980-talets första hälft mer än halverades denna ökningstakt. Förklaringen till detta är både en lägre konsumtionsökning och en kraftig minskning av investeringsvolymen. Under perioden 1985–1988 hejdades investeringsnedgången samtidigt som transfereringarna svarade för en större del av ökningen av de totala utgifterna. Detta innebar att de sammanlagda volymförändringarna ledde till ett ökat utgiftstryck under slutet av 1980-talet trots en allt lägre tillväxt av konsumtionen.

Relativa prisförändringar och finansieringsbehov

När prisutvecklingen för en specifik tjänst eller vara avviker från den genomsnittliga prisutvecklingen uppstår förändringar i prisrelationerna, d.v.s. relativpriset förändras. Detta påverkar också finansieringsbehovet. För att få en fullständig bild av hur kommunernas finansiella situation har

påverkats från utgiftssidan har vi kompletterat de traditionella beskrivningarna av volymförändringarna med en analys av den relativa prisutvecklingen för den arbetskraft och de varor och tjänster, som krävs för att driva kommunala verksamheter.

Vi har jämfört prisserier för olika kommunala utgiftsslag enligt nationalräkenskaperna med genomsnittlig prisutvecklingen för BNP, den så kallade BNP-deflatorn. BNP-deflatorn beskriver den totala produktionens prisutveckling och har använts eftersom den totala produktionen i princip utgör skattebasen för att finansiera kommunernas utgifter. I tabell 10.3 redovisas skillnaderna i genomsnittlig prisutveckling mellan olika kommunala utgiftsslag och BNP. Dessa skillnader visar därför hur behovet av finansiella resurser från kostnadssidan förändrades.

Tabell 10.3 Relativ prisutveckling för olika utgiftsslag 1971–1988, genomsnittlig årlig förändring

	1971–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1988
Löner	–1.7	1.5	–1.6	0.2
Arbetsgivaravgifter[1]	8.2	5.6	–0.1	1.9
Övriga konsumtionsutgifter	1.0	0.8	1.0	–0.7
Summa konsumtionsutgifter	0.6	2.2	–0.6	0.4
Investeringsutgifter	–0.6	0.0	–0.5	–0.4
Transfereringsutgifter	–1.2	0.0	0.5	–1.3
Summa utgifter	–0.1	1.4	–0.4	0.0

Källa: Bearbetning av SCB-material

[1] För att få jämförbarhet mellan åren har korrigering gjorts för den sänkning av påslaget för pensionskostnader som gjorts från och med 1987.

Under första hälften av både 1970- och 1980-talet ökade kommunernas lönekostnader långsammare än de genomsnittliga priserna. Under dessa perioder sjönk därför det genomsnittliga relativpriset på arbetskraft och bidrog till att minska kommunernas behov av finansiella resurser. Under perioden 1975–1980 ökade i stället lönekostnaderna något snabbare än den genomsnittliga prisutvecklingen, vilket innebar att finansieringsbehovet steg.

Utöver förändringar i sysselsättningsvolym och lönepris påverkas de kommunala kostnaderna för personalen av förändringar i arbetsgivaravgifter. Under hela 1970-talet innebar stigande arbetsgivaravgifter en ökad belastning på kommunernas finansiella situation. Under 1980-talet minskade denna belastning främst på grund av minskningen av relativpriset på löner.

Kommunernas kostnader påverkas av de kommunalt anställdas löner, medan kommunernas skatteinkomster till stor del beror på den totala lönesumman. Vi har därför också jämfört lönekostnadsutvecklingen i kommunerna med arbetsmarknaden totalt och återkommer till dessa aspekter i ett senare avsnitt.

De relativa prisförändringarnas betydelse för utgifternas utveckling kan vägas samman på samma sätt som volymförändringarna. Resultatet av detta framgår av tabell 10.4.

Tabell 10.4 Bidrag till kommunala utgiftsförändringar på grund av relativ prisförändring 1971–1988

	1971–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1988
Löner	−0.6	0.5	−0.6	0.1
Arbetsgivaravgifter	0.8	0.8	0.0	0.3
Övriga konsumtionsutgifter	0.1	0.1	0.2	−0.1
Summa konsumtionsutgifter	0.3	1.4	−0.4	0.3
Investeringsutgifter	−0.1	0.0	−0.1	−0.1
Transfereringsutgifter	−0.3	0.0	0.1	−0.2
Summa utgifter	−0.1	1.4	−0.4	0.0

Källa: Bearbetning av SCB-material

Volymförändringar och relativa prisförändringar förklarar tillsammans finansieringsbehovet

I de två tidigare avsnitten har vi visat att finansieringsbehovet beror både på hur den reala resursförbrukningen och transfereringarna utvecklas i kommunerna och på hur de relativa priserna på dessa utgiftsslag förändras. Tillsammans förklarar dessa två faktorer utvecklingen av kommunernas reala finansieringsbehov över tiden. I tabell 10.5 har effekterna av de båda faktorerna vägts samman för olika slag av utgifter. Tabell 10.5 är följaktligen en summering av tabellerna 10.2 och 10.4 och visar hur utgifterna i kommunerna utvecklades under 1970- och 1980-talen, om den genomsnittliga prisutvecklingen räknas bort.

Tabell 10.5 Olika utgiftsslags bidrag till total volym och relativ prisförändring 1971–1988

	1971–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1988
Löner	1.2	1.9	0.2	0.6
Arbetsgivaravgifter	1.3	1.4	0.3	0.5
Övriga konsumtionsutgifter	0.8	0.8	0.6	0.5
Summa konsumtionsutgifter	3.3	4.1	1.1	1.6
Investeringsutgifter	−1.1	0.1	−0.7	−0.1
Transfereringsutgifter	0.8	0.0	0.4	0.4
Summa utgifter	3.0	4.2	0.8	1.9

Källa: Bearbetning av SCB-material

Under hela 1970-talet växte utgiftsvolymen i kommunerna med knappt 4 procent per år. Omkring 80 procent av denna ökning förklaras av att utgifterna ökat volymmässigt (se tabell 10.2). Resterande 20 procent beror på stigande relativpriser, i första hand i form av höjda uttag av arbetsgivaravgifter (se tabell 10.4).

Under 1980-talets första hälft förändrades denna bild radikalt. Ökningstakten i kommunernas samlade volymtillväxt mer än halverades. Det totala finansieringsbehovet minskade emellertid ännu kraftigare från knappt 4 till omkring 1 procent per år. Förklaringen till detta är att den lägre volymtillväxten i tiden sammanföll med lägre relativpriser.

Under perioden 1985 – 1988 ökade utgifterna åter i volym. Det förklaras framför allt av att den nedåtgående trenden för investeringarna bröts. Däremot överensstämde den genomsnittliga prisutvecklingen för kommunernas utgifter med genomsnittet för hela ekonomin.

Kommunernas andel av BNP minskade under 1980-talet

För att få en bild av hur kommunernas utgifter förändrats över tiden sätts ofta de samlade utgifterna i relation till bruttonationalprodukten, BNP (se tabell 10.6). Både den kommunala verksamhetens volymtillväxt i förhållande till BNP-tillväxten och den relativa prisutvecklingen påverkar andelarna.

Tabell 10.6 Kommunernas utgifter i procent av BNP 1971 – 1988, löpande priser

	1971	1975	1980	1985	1988
Löner	5.4	5.5	6.7	6.2	6.1
Arbetsgivaravgifter	1.4	2.0	3.0	3.0	3.1
Övriga konsumtionsutgifter	2.1	2.3	2.8	3.0	3.0
Summa konsumtionsutgifter	8.9	9.8	12.5	12.2	12.2
Investeringsutgifter	3.5	2.5	2.4	1.7	1.5
Transfereringsutgifter	3.1	3.2	3.0	3.0	3.0
Summa utgifter	15.5	15.5	17.9	16.9	16.7

Källa: Bearbetningar av SCB-material

De kommunala utgifternas andel av BNP ökade med omkring en procentenhet från 1971 till 1988. Den kommunala konsumtionen ökade under hela 1970-talet och en bit in på 1980-talet. Sedan mitten av 1980-talet har andelen stabiliserats kring 12 procent.

Den snabba andelsökningen under 1970-talet beror på att både volym- och prisökningarna för den kommunala konsumtionen var snabbare än motsvarande ökning av BNP. Den halvering av konsumtionstillväxten som skett under 1980-talet innebar ändå att tillväxten var något högre än BNP-tillväxten. Förklaringen till den minskade konsumtionsandelen under första delen av 1980-talet sammanhänger därför i huvudsak med att priserna för kommunal konsumtion och då framför allt kommunernas lönekostnader ökat långsammare än genomsnittet (se tabell 10.4).

Hur har utgifterna finansierats?

Kommunernas viktigaste finansieringskälla är kommunalskatten. Den snabba kommunala expansionen under 1970-talet bidrog till att den kommunala skattesatsen höjdes med omkring 25 öre per år.

Under perioden 1980 – 1988 var motsvarande ökning omkring 5 öre. Flera faktorer förklarar det lägre finansieringsbehovet och den låga utdebiteringsökningen under 1980-talet. Konsumtionens ökningstakt mer än halverades. Prisförändringarna för de kommunala utgifterna ökade långsammare än genomsnittet. Investeringarna fortsatte att minska. Investe-

ringarnas andel av skattesatsen reducerades från cirka 6 kronor i början av 1970-talet till omkring 3 kronor tjugo år senare trots att skattefinansieringen av investeringarna ökade.

Lönepris, skatteunderlagstillväxt och finansiellt utrymme

I vår analys av de faktorer som påverkat kommunernas behov av finansiella resurser under 1970- och 1980-talen jämförde vi bland annat priset för kommunernas lönekostnader med den allmänna prisutvecklingen. I detta perspektiv såg vi löneökningar enbart som en kostnadsfaktor.

Lönepriset påverkar emellertid samtidigt kommunernas skatteinkomster. Lönesumman svarar för cirka 80 procent av det kommunala skatteunderlaget. Utvecklingen av lönesumman beror på förändringar både i sysselssättningsvolym och i lönepris. För att visa på sambandet mellan lönekostnad och skatteunderlag kan man göra följande tankeexperiment.

Antag att sysselsättningsvolymen är oförändrad. Förändringen av skatteunderlaget förklaras då i princip enbart av lönepriset. Antag vidare att den genomsnittliga löneutvecklingen för de kommunalt anställda följer snittet för samtliga sysselsatta. Antag slutligen att priset på alla kommunala utgifter följer lönepriset, att skatteunderlaget är grunden för alla kommunala inkomster samt att inkomsterna motsvarar utgifterna. Under dessa förutsättningar skulle kommunernas kostnadsökningar följa tillväxten av skatteunderlaget. Behov att ändra den kommunala utdebiteringen, eller på andra sätt förändra kommunernas inkomster, skulle då endast bero på utgifternas volymförändringar. Samma förhållande kan också uttryckas från motsatt utgångspunkt. Om löne- och prisutvecklingen i kommunerna följer den genomsnittliga löneutvecklingen måste volymförändringar finansieras genom höjd utdebitering om inte samtidigt den totala sysselsättningen ökar i takt med tillväxten i kommunerna. I tabell 10.7 exemplifieras de ovan beskrivna sambanden.

Tabell 10.7 Samband mellan pris-, volym- och skatteunderlagsförändring

	Utgångsläge	Prisökning 10 proc	Utgiftsökning 2 proc	Total sysselsättningsökning 2 proc
Kommunala utgifter	17.0	18.7	19.1	19.1
Skatteunderlag	100.0	110.0	110.0	112.2
Kommunal skattekvot	17.0	17.0	17.3	17.0
Kommunalskatt	17.0	18.7	19.1	19.1

Sambanden mellan lönevolym, lönepris och skattekvot i den kommunala sektorn och i hela ekonomin gäller både vid en historisk analys och vid finansiella framtidsbedömningar.

De kommunala utgifterna består emellertid i verkligheten inte enbart av lönekostnader. År 1971 svarade löner för cirka 35 procent och arbetsgivaravgifter för 9 procent av de totala utgifterna. År 1988 var löneandelen i stort sett oförändrad medan arbetsgivaravgifterna fördubblat sin andel. Resterande utgifter, varu- och tjänsteköp för den löpande verksamheten, investeringar och transfereringar svarade således 1971 för drygt 55 procent

av de totala utgifterna. År 1988 hade denna andel minskat till omkring 45 procent. Större delen av dessa utgifter följer snarare den allmänna prisutvecklingen än lönepriset. Vid oförändrad volym minskar utgifterna för dessa kostnadsslag, mätt som andel av skatteunderlaget, om lönekostnaderna ökar snabbare än övriga priser. Detta skapar, allt annat lika, ett finansiellt utrymme för expansion av verksamheter, även vid oförändrad skattekvot. I takt med att lönekostnadernas andel av de totala utgifterna växer, krymper dock denna marginal.

Komplexiteten på ovanstående teoretiska resonemang ökar av att kommunernas inkomster endast till en del erhålls från skatteunderlaget. Statsbidragen och summan av övriga inkomster utvecklas inte automatiskt i takt med reallöner och produktivitet. Avgörande för det finansiella utrymmet för kommunerna är om den del av utgifterna som utvecklas i takt med reallönen är större eller mindre än den del av inkomsterna som utvecklas i denna takt.

Lägre lönekostnadsökningar i kommunerna

Det tidigare resonemanget om sambandet mellan skattebehov och löneökningar bygger också på förutsättningen att den faktiska genomsnittliga lönekostnadsförändringen är densamma i alla sektorer. Om lönepriset i kommunerna vore en avspegling av löneutvecklingen i hela ekonomin skulle kostnadsökningen, allt annat lika, med två års eftersläpning återspeglas på inkomsterna. Om lönerna i kommunerna i stället ökar snabbare än genomsnittet skulle den kommunala utdebiteringen vid oförändrad verksamhet gradvis behöva höjas. Skulle de genomsnittliga löneökningarna i kommunerna däremot vara lägre än snittet för hela ekonomin växer skatteunderlaget snabbare än de kostnader som beror av löneutvecklingen i kommunerna och utdebiteringen skulle gradvis kunna sänkas om verksamheten är oförändrad.

I praktiken har den genomsnittliga löneförändringen i kommunerna under de två senaste decennierna markant avvikit från genomsnittet i hela ekonomin (se tabell 10.8). (Jämför också bilaga 24 till LU90 av Bertil Holmlund.)

Vi har jämfört den löneutveckling för kommunerna som framgår av tabell 10.8 med egna beräkningar över det genomsnittliga kommunala lönepriset under 1980-talet. Överensstämmelsen är stor för kommunernas totala lönekostnader. Det har dock inte varit möjligt att bryta ned underlaget på verksamhetsnivå.

Tabell 10.8 Genomsnittlig årlig förändring av lönekostnader inom olika sektorer

	1970–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1988
Kommuner	7.5	12.1	6.7	6.2
Totalt exkl kommuner	11.3	11.1	7.4	7.1
Totalt	10.9	11.2	7.3	6.9

Källa: Bearbetningar av SCB-material

Under andra hälften av 1970-talet ökade de genomsnittliga lönekostnaderna i kommunerna snabbare än genomsnittet för resten av ekonomin. Under början av 1970-talet och under hela 1980-talet har det motsatta förhållandet gällt. Vi har tidigare visat att löneökningarna i kommunerna under första hälften av 1980-talet varit lägre än prisökningarna och därför minskat behovet av finansiella resurstillskott under perioden. Detta gäller även för andra sektorer. Skillnaden mellan löne- och prisutvecklingen var dock större i kommunerna, än i övriga sektorer. Detta förhållande har betydelse för relationerna mellan utgifter och inkomster i kommunerna.

Lägre genomsnittliga lönekostnadsökningar i kommunerna än snittet för samtliga sysselsatta behöver inte betyda att varje enskild anställd i kommunerna har fått en motsvarande relativ försämring. En orsak till skillnaderna kan vara att personalsammansättningen i kommunerna har förändrats. Lönenivåerna i de verksamheter som byggts ut kraftigast under perioden, d.v.s. barn- och äldreomsorgen, är lägre än i de verksamheter som inte byggts ut. Detta bidrar till att sänka det sammanvägda snittet. Snittlönerna påverkas också av om ålderssammansättningen förändras. Förändringar i den relativa lönenivån mellan olika sektorer kan också hänga samman med olika lönenivåer i utgångsläget som inte beror på att personalsammansättningen skiljer sig åt mellan sektorerna. Inom den tidsram som funnits för arbetet med denna bilaga har det inte varit möjligt att bena upp olika tänkbara faktorers förklaringsvärde. Ingenting tyder dock på att hela skillnaden kan förklaras med strukturella faktorer.

Oberoende av vilka förklaringsfaktorer som väger tyngst har lönekostnaderna för de kommunalt anställda under hela 1980- talet i snitt ökat långsammare än det genomsnittliga lönepris som påverkar kommunernas skatteunderlag. Detta förhållande är en bidragande förklaring till att kommunerna klarat 1980-talet med mycket begränsade utdebiteringsökningar.

Långtidsutredningens scenarieteknik bygger bland annat på att löneutvecklingen över tiden är densamma för samtliga sektorer. Våra egna kalkyler över kommunernas finansiella utveckling på längre sikt har hittills också baserats på ett sådant antagande. Det faktum att den historiska verkligheten inte stämmer med denna förutsättning får konsekvenser i vår finansiella framtidsanalys.

Våra finansiella framtidsbilder beskrivs i ett senare avsnitt. Där redovisar vi bland annat resultaten av olika känslighetsprövningar utifrån alternativa antaganden om den genomsnittliga lönekostnadsutvecklingen i kommunerna jämfört med övriga sektorer.

Inget enkelt samband mellan skatteunderlag och skatteinkomster

Skatteinkomsternas utveckling beror både på förändringar i skatteunderlag och skattesatser. Skatteunderlagets förändring ett år följer emellertid inte respektive års löne- och prisutveckling utan beror i stället på löne-, pris- och ränteutvecklingen samt ändrade beskattningsregler två år tidigare. På grund av att pensionerna årligen justeras med föregående års prisutveckling påverkar även prisutvecklingen tre år tidigare förändringen av skatteunderlaget.

Variationerna mellan åren förstärks dessutom av systemet med avräk-

ningslikvid. Avräkningslikviden består av skillnaden mellan förskott för budgetåret och förskottet två år tidigare. Det medför att skillnaden i löneökningar m. m. två respektive fyra år tillbaka i tiden påverkar löpande års skatteinkomster. Skatteinkomsterna ökar därför inte i samma takt som skatteunderlaget även om utdebiteringen är oförändrad.

I tabell 10.9 beskrivs hur nuvarande system för kommunalskatt är uppbyggt.

Tabell 10.9 Samband mellan skatteunderlag och skatteinkomster

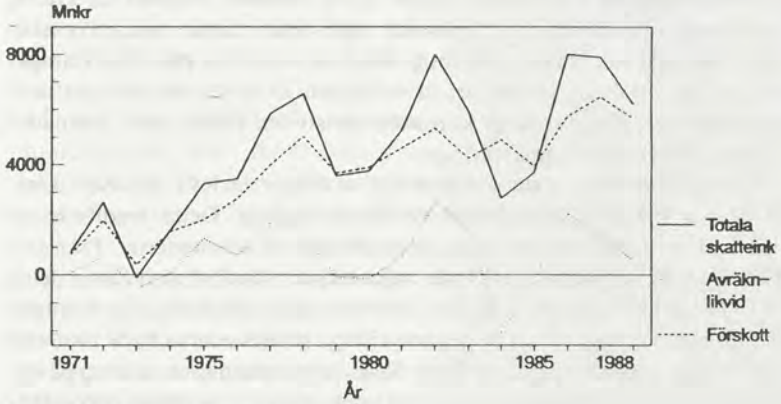
Budgetår	Skatteunderlag		Utdebitering	Skatteinkomster
	Förskott	Slutavräkning		
1	F_1	S_1	u_1	
2	F_2	S_2	u_2	
3	F_3	S_3	u_3	$u_3xF_3 + u_1(S_3 - F_1)$
4	F_4	S_4	u_4	$u_4xF_4 + u_2(S_4 - F_2)$

I diagram 10.1 redovisas hur variationerna i skatteinkomsterna påverkas av att avräkningslikviden varierar mellan olika år.

Avräkningslikvidens storlek beror både på variationer i inflationstakten och på inflationsnivån. De år avräkningslikviden ökat eller minskat mycket kraftigt har också skatteinkomsternas utveckling påverkats. År 1977 ökade förskottet med 20 procent och avräkningslikviden med 50 procent vilket resulterade i en skatteinkomstökning med 25 procent. År 1984 ökade skatteinkomsterna endast med drygt fyra procent, den långsammaste tillväxten under hela perioden. Det sammanhänger med att avräkningslikviden minskade med 20 procent samtidigt som förskottet ökade med 10 procent.

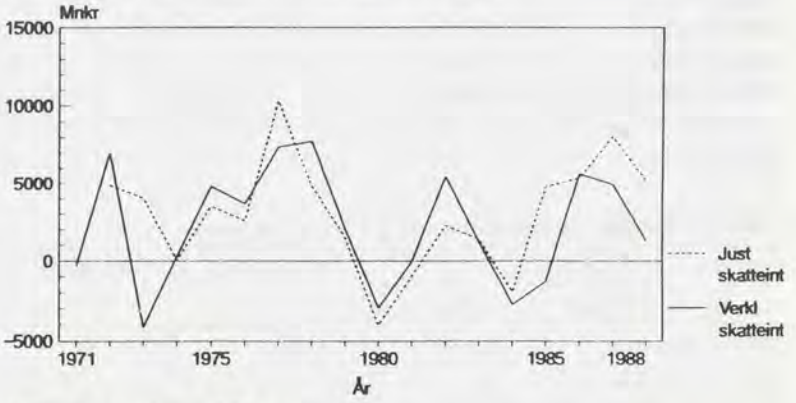
Hur skatteintäkterna har påverkats av ändringar i skattesatser och skatteregler framgår av diagram 10.2. Där redovisas hur de totala skatteinkomsterna förändrats jämfört med skatteinkomsterna rensade från skatte-

Diagram 10.1 Årlig förändring av förskott, avräkningslikvid samt skatteinkomster, löpande priser



Källa: Bearbetning av SCB-material

Diagram 10.2 Skatteinkomsternas årliga förändring



Källa: Bearbetning av SCB-material

sats- och regelförändringar. En del av de inkomstminskningar som blivit effekten av regeländringarna har kommunerna under en övergångsperiod fått kompensation för. Detta har vi inte tagit hänsyn till i diagramredovisningen. Nettoeffekten för de år då sådan kompensation har utgått är därför något lägre än vad som framgår av diagram 10.2.

Under tre år på 1970-talet har förändringar i regel- och skattesatser påverkat skatteinkomsterna i hög grad. År 1973 ersattes ortsavdraget med ett grundavdrag och 1977 slopades avtrappningen av grundavdraget vid stigande inkomster. Den stora skillnaden 1978 förklaras av både kraftig tillväxt av skatteunderlaget och stor ökning av den genomsnittliga skattesatsen.

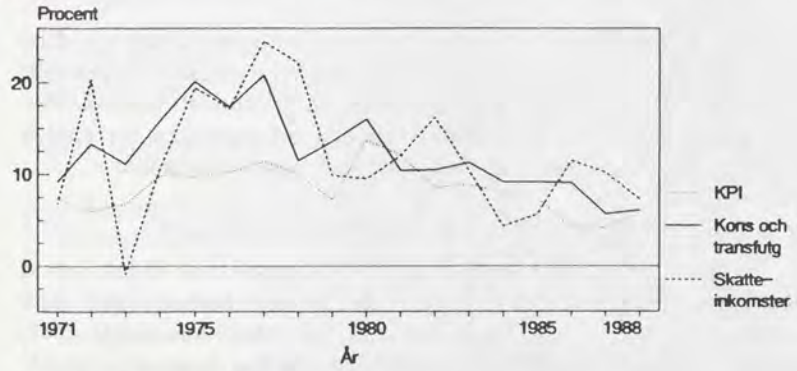
Under 1980-talet påverkades kommunernas skatteunderlag främst av höjningen av grundavdragen, den slopade kommunala företagsbeskattningen samt införandet och höjningen av schablonavdragen under inkomst av tjänst.

Skatteinkomsterna ökade snabbare än inflationen

Eftersom huvuddelen av kommunernas skatteinkomster beror på den allmänna löne- och prisutvecklingen två år tidigare kommer en kraftig förändring av inflationen att påverka utgiftssidan direkt men inkomstsidan först med två års eftersläpning. Hur inkomstsidan påverkas framgår av diagram 10.3 där vi jämfört utvecklingen av skatteinkomsterna med inflationsutvecklingen enligt konsumentprisindex (KPI) samt kostnader för konsumtion och transfereringar.

Skatteinkomsterna ökar normalt sett snabbare än KPI. Ett tydligt undantag är 1980 då inflationstakten ökade kraftigt. Detta medförde att skatteinkomsterna steg betydligt långsammare än kostnaderna. Från och med 1986 då vi haft en sjunkande inflationstakt jämfört med första delen av 1980-talet har inkomsterna ökat snabbare än kostnaderna. Det kan vara en bidragande orsak till att de genomsnittliga skattesatserna både 1986 och 1987 kunde sänkas med några ören. Skatteinkomsternas utveckling påverkas också av den tidigare beskrivna ryckigheten i avräkningslikvidens utveckling mellan åren.

Diagram 10.3 Procentuell förändring av skatteinkomster, konsumtion och transfereringar



Källa: Bearbetning av SCB-material

Finansieringskällornas betydelse har varierat

De olika finansieringskällornas bidrag till den totala inkomstutvecklingen har varierat. I tabell 10.10 redovisas den procentuella utvecklingen av inkomsterna i fasta priser med fördelning på olika inkomstslag.

Tabell 10.10 Olika inkomstslags bidrag till total inkomstförändring 1971–1988

	1971–1975	1975–1980	1980–1985	1985–1988
Skatter	2.2	2.9	−0.2	2.5
Generella bidrag (minus avgifter)	0.1	0.3	0.3	−0.5
Driftbidrag	2.0	1.5	0.1	−0.2
Övriga inkomster	0.9	−0.2	0.3	0.7
Summa	5.2	4.5	0.5	2.5

Källa: Bearbetning av SCB-material

Den kraftiga konsumtionsökningen under 1970-talet ställde stora krav på en finansiering som inte klarades av genom den automatiska ökningen av skatteinkomsterna. De totala inkomsterna ökade under denna period med i genomsnitt 5 procent per år i fasta priser. En stor del av utgifterna avsåg sådana verksamheter som statsmakterna prioriterade och därför stimulerade med generösa statsbidrag. De statliga bidragen tillsammans med skatterna svarade därför för större delen av inkomstökningen.

Under 1980-talet blev utvecklingen en annan. Den dämpade konsumtionsökningen under första hälften av perioden innebar att behovet av inkomstökningar var mycket måttliga. Driftbidragens betydelse som finansieringskälla avtog markant. Däremot ökade de generella bidragen i betydelse. Det sammanhänger med att bidragen till barn- och äldreomsorg inte justerades för kostnadsökningar samt att skatteutjämningssystemet förstärktes. Skatteinkomsterna minskade i fasta priser under denna period trots att skattesatsen höjdes med 11 öre per år. Detta beror bland annat på att lönerna under denna period ökade långsammare än priserna och därför påverkade skatteunderlaget negativt. Vad som framför allt förklarar de totala inkomsternas volymtillväxt under denna period är i stället avgifter-

na. Det sammanhänger med att de avgiftsbelagda verksamheterna expanderade snabbare än andra verksamheter samtidigt som taxorna kostnadsanpassades.

Under andra hälften av 1980-talet har de olika inkomstslagens betydelse åter förändrats. Skatter och avgifter ökar i betydelse medan både generella bidrag och driftbidrag minskar. Driftbidragen fortsatte att urholkas med inflationen och den 1986 införda skatteutjämningsavgiften har gradvis minskat de generella bidragens betydelse som finansieringskälla.

Inkomsternas andel av BNP har sjunkit under 1980-talet

Skatternas andel av BNP ökade under 1970-talet (se tabell 10.11). Den så kallade kommunala skattekvoten d.v.s. den andel av kommunernas utgifter som finansieras med kommunalskatt och statsbidrag ökade under 1970-talet från 11 till nästan 15 procent. Därefter har en successiv minskning skett. Övriga inkomster främst avgifter har varit ganska konstanta och utgjort drygt 3 procent av BNP trots att avgifterna under framför allt första hälften av 1980-talet ökat kraftigt. Avgifterna för affärsmässig verksamhet redovisas i tabell 10.11 netto, vilket förklarar den relativt låga andelen.

Tabell 10.11 Kommunernas inkomster i procent av BNP 1971–1988, löpande priser

	1971	1975	1980	1985	1988
Kommunalskatt	7.1	7.1	8.8	8.1	8.4
Statsbidrag, netto	3.8	4.4	5.4	5.3	4.4
Skattekvot totalt	10.9	11.5	14.2	13.4	12.8
Övriga inkomster	3.4	3.3	3.2	3.3	3.3
Totala inkomster	14.3	14.8	17.4	16.7	16.1

Källa: Bearbetning av SCB-material

Sammansättningen av den totala kommunala skattekvoten har ändrats. I början av 1970-talet svarade den andel som beror på egen kommunalskatt för ungefär två tredjedelar. Denna andel minskade under 1970-talets lopp men har under 1980-talet åter ökat till omkring två tredjedelar. På grund av avindexeringen av statsbidragen har de gradvis minskat sin del av den totala kommunala skattekvoten.

Den beskrivna utvecklingen blir än tydligare om man jämför hur olika inkomstslag förändrats i förhållande till totala inkomster (se tabell 10.12).

Effekterna av övervältringen från statsskatt till kommunalskatt belyses närmare i den finansiella framtidsanalysen.

Tabell 10.12 Kommunernas inkomster i procent av respektive års totala inkomster 1971–1988, löpande priser

	1971	1975	1980	1985	1988
Skatter	49.3	47.9	50.4	48.5	52.2
Generella bidr minus avg	4.2	3.8	4.5	5.7	3.9
Driftbidrag	19.5	23.1	25.0	24.8	22.5
Övriga inkomster	27.0	25.2	20.1	21.0	21.4
Summa	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Källa: Bearbetningar av SCB-material

Det finansiella resultatet

I detta avsnitt redovisas hur kommunernas finansiella situation utvecklats under perioden 1971 – 1988. Analysen görs utifrån det nationalekonomiska måttet finansiellt sparande samt diverse kommunalekonomiska mått.

De mått som vi använt framgår av figur 10.1.

Figur 10.1 Definitioner

Finansiellt sparande utgörs av skillnaden mellan totala inkomster och utgifter exklusive nettoupplåning. Begreppet används inte inom kommunal redovisning. Däremot är det ett viktigt mått för att analaysera nationella ekonomiska samband.

Verksamhetens nettokostnader (resultat 1) beräknas som skillnad mellan intäkter och kostnader (exklusive avskrivningar). Det visar hur stor del av kommunernas löpande verksamhet som måste finansieras med framför allt kommunalskatt.

Räntenetto visar skillnaden mellan ränteintäkter och och räntekostnader och motsvarar i våra beräkningar på nationell nivå i princip finansnettot enligt den kommunala redovisningen.

Resultat efter skatteintäkter och räntenetto (resultat 2) är det finansiella resultatet sedan skatteintäkter och generella statsbidrag samt räntenetto summerats till nettokostnaderna enligt resultat 1.

Eget kapital (nettoförmögenhet) utgörs av skillnaden mellan summa tillgångar och summa skulder.

Soliditet beräknas som eget kapital i förhållande till summa tillgångar. Måttet visar kommunens finansiella styrka på lång sikt genom att det mäter hur stor del av tillgångarna som inte är belånade.

"Räntabilitet" beräknas som resultat 2 dividerat med eget kapital. Måttet visar om den reala förmögenheten minskat eller ökat under året.

Stora variationer i det finansiella sparandet

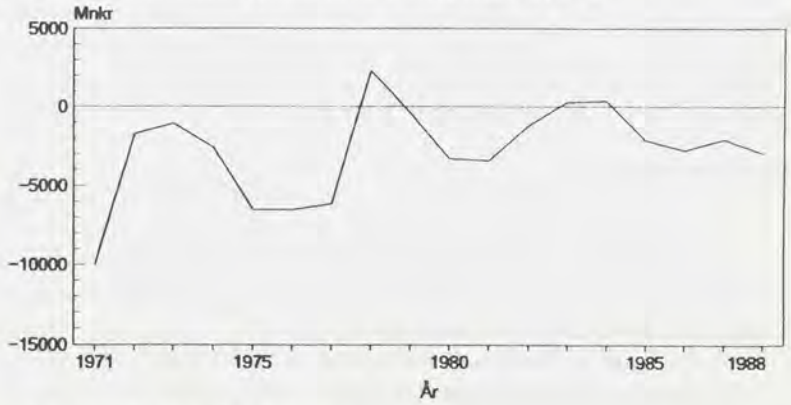
Det finansiella sparandet har uppvisat stora variationer under perioden 1971 – 1988 (se diagram 10.4).

Den kraftiga förbättringen under de första åren av 1970-talet räckte både till att skattefinansiera en stor del av investeringarna och att öka kommunernas likviditet. Under både 1972 och 1973 motsvarade likviditetsförbättringen mer än 1 krona av kommunalskatten.

Försämringen under mitten av 1970-talet berodde på att den stora konsumtionsökningen sammanföll i tiden med höga reallöneökningar samt realt oförändrade skatteinkomster.

År 1978 förbyttes de tidigare årens sparandeunderskott i ett sparandeöverskott. På grund av både stor höjning av skattesatsen och en kraftig ökning av skatteunderlaget ökade skatteinkomsterna mycket snabbt detta

Diagram 10.4 Finansiellt sparande 1971–1988, 1988 års priser



Källa: Bearbetning av SCB-material

år. Samtidigt reducerades behovet av finansiella tillskott, eftersom volymtillväxten dämpades och reallönerna var oförändrade.

Förbättringen av det finansiella sparandet under början av 1980-talet fram till 1984 förklaras framför allt av att en låg volymökning av inkomsterna kombinerades med volymminskningar eller mycket måttliga volymökningar av de totala utgifterna.

Under hela perioden 1978 fram till 1985 byggdes kommunernas likviditet upp, eftersom överskottet från driftverksamheten var större än vad som behövde användas för att finansiera investeringarna. En femtedel av nettoinvesteringarna lånefinansierades ändå under denna period.

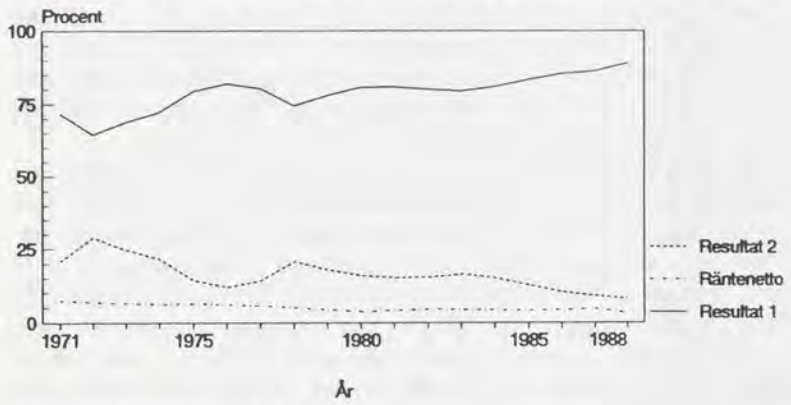
År 1985 skedde ett trendbrott. Det finansiella sparandet försämrades och lån samt överskott räckte inte till för att finansiera investeringarna. Försäljningen av kommunala fastigheter blev en allt viktigare finansieringskälla, samtidigt som likviditeten gradvis minskade.

Ett finansiellt sparandeunderskott visar en sektors behov av kapitaltillskott för att klara både verksamhet och investeringar. Tillskottet kan antingen täckas med egna medel eller lånas upp. Ett sparandeunderskott måste därför bedömas med utgångspunkt i om det är drift- eller investeringsverksamheten som huvudsakligen svarar för underskottet. Ett sparandeunderskott som beror på stora investeringar är inte så problematiskt, eftersom en investering i allmänhet ger avkastning på längre sikt. Om underskott däremot beror på driftverksamheten måste åtgärder vidtas för att eliminera underskottet.

Överskottet från driftverksamheten har gradvis minskat

I början av 1970-talet användes omkring 70 procent av skatteintäkterna för att betala den löpande verksamheten. Denna andel har ökat med nästan 20 procentenheter tjugo år senare (se diagram 10.5). Under samma period har räntenettots andel av skatteintäkterna halverats från 7 till 3 procent. Det beror främst på att nettoupplåningen minskat på grund av den kraftiga volymminskningen av investeringarna. Den minskande investeringsvolymen har inneburit att behovet av finansiella resurser för att täcka investeringsutgifterna gradvis reducerats.

Diagram 10.5 Resultat av löpande verksamhet, andel av skatteintäkterna 1971 – 1988



Källa: Bearbetning av SCB-material

Att bidraget från driftverksamheten efter skatteintäkter och räntenetto (resultat 2) minskade behöver inte tyda på finansiella problem då samtidigt investeringarna minskade.

Under åren framöver, då investeringarna beräknas öka, innebär en fortsatt minskning av överskottet från driftverksamheten emellertid ett ökat tryck på skattesatserna. Detta gäller om den del av investeringarna som finansieras med skatter är konstant. Om skattefinansieringen däremot minskar kommer skattesatserna behöva höjas först om några år, eftersom en större del av överskottet i framtiden då måste användas för räntor och amorteringar.

Även en finansiering av investeringar genom försäljning av anläggningar som används i verksamheter kan leda till behov av skattehöjningar på sikt. Hyreskostnader för likvärdiga lokaler kommer då i stället att öka eller alternativa hyresintäkter kommer att minska. Skillnaden mellan skattefinansiering och finansiering genom försäljning av anläggningar ger därför endast en tidsförskjutning av skatteuttaget.

Trots att bidraget från den löpande verksamheten för att finansiera investeringarna (resultat 2) har minskat sin andel av skatteintäkterna har överskottet ändå räckt för att finansiera en stor del av nettoinvesteringarna. Det beror i sin tur på att investeringarna hela tiden minskat. Åren 1978, 1983 och 1984 var överskottet till och med större än de totala investeringarna. Detta ledde därför till att kommunerna dessa år kunde bygga upp sin likviditet mycket kraftigt och samtidigt betala av låneskulder.

Från och med 1985 har denna utveckling emellertid brutits genom att en allt mindre del av överskottet blivit kvar för att bidra till att finansiera av investeringarna. Denna period kännetecknas också av att försäljning av anläggningar ökat i betydelse som finansieringskälla. År 1988 motsvarade nettoförsäljning av fastigheter en fjärdedel av nettoinvesteringarna. Det årliga överskottet har numera minskat till en nivå som inte är tillräcklig för att finansiera kommunernas reinvesteringar, varför nettoförmögenheten har börjat minska.

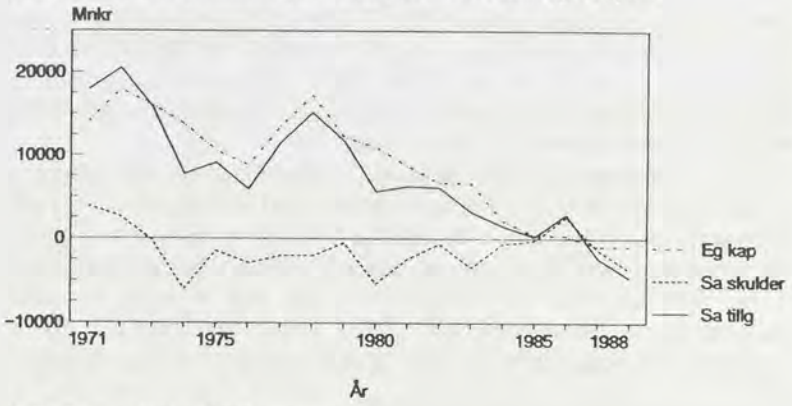
Kommunernas förmögenhet minskade under 1980- talets senare del

Kommunernas eget kapital har nästan fördubblats sedan 1971 räknat i fast penningvärde. Förmögenhetsuppbyggnaden var speciellt stor under första och senare delen av 1970-talet. Från början av 1980-talet halverades takten i den årliga förmögenhetsuppbyggnaden. Från och med 1985 har värdet av kommunernas samlade förmögenhet gradvis minskat.

För att få en riktigare beskrivning av den kommunala förmögenheten i vår analys har kommunernas anläggningstillgångar varje år räknats om till bruksvärde. Jämfört med anläggningstillgångarna i balansräkningen har detta värde successivt ökat. År 1971 har bruksvärdet beräknats till 20 procent högre än värdet enligt balansräkningen. År 1988 är motsvarande värde drygt två gånger högre än vad som redovisas i balansräkningen. Orsaken till att relationerna mellan bruksvärdet och värdet enligt balansräkningen har förändrats är framför allt den kraftiga inflationen under 1970- och 1980-talet. Eftersom bruksvärdet tar hänsyn till inflationen blir skillnaden i förhållande till bokförda värdet högre då inflationen är kraftig. En annan orsak till skillnaden mellan bokfört värde och bruksvärde är att tillgångarna i balansräkningen hittills redovisats med reducering för respektive års investeringsbidrag.

Nettoförmögenhetens förändring påverkas både av hur tillgångar och skulder utvecklas eftersom den beräknas som skillnaden mellan summa tillgångar och skulder (se diagram 10.6). Att det egna kapitalet nästan fördubblades mellan 1971 och 1988 beror därför också på att låneskulderna minskade i fast penningvärde. Denna minskning sammanhänger både med hög inflation, låg årlig nettoupplåning till följd av låg investeringstillväxt samt minskad lånefinansiering av investeringar.

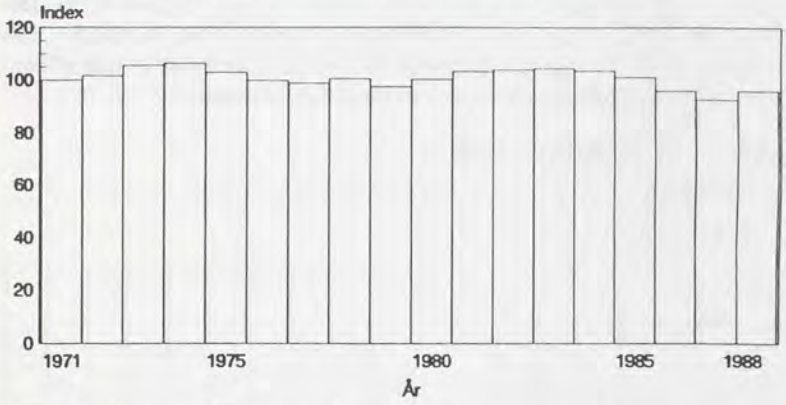
Diagram 10.6 Årlig förändring av tillgångar, skulder samt eget kapital



Källa: Bearbetning av SCB-material

I diagram 10.7 redovisas det egna kapitalets andel av externa utgifter avseende driftverksamheten. Redovisningen görs i form av indextal med 1971 som 100. Även om det egna kapitalet nästan är dubbelt så högt 1988 som 1971 så har det i förhållande till kommunernas driftkostnader varit ganska konstant. Den förmögenhetsminskning som började under andra delen av 1980-talet framgår även av denna jämförelse.

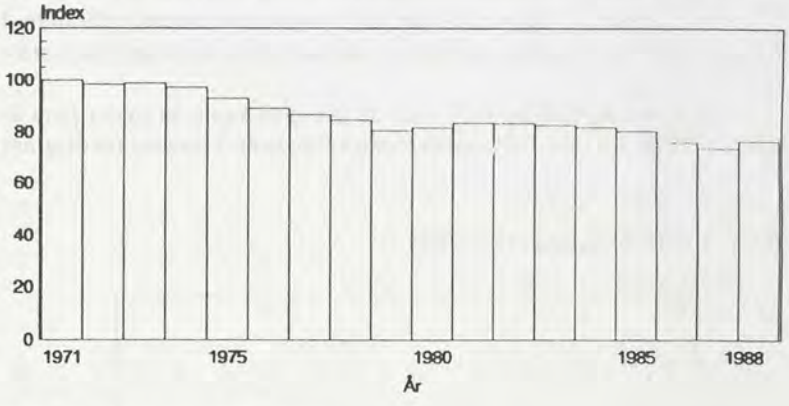
Diagram 10.7 Eget kapital i förhållande till externa driftkostnader



Källa: Bearbetning av SCB-material

Förändringen av det egna kapitalet påverkas också av dess sammansättning. Tillgångarna består av anläggnings- och omsättningstillgångar. För att se hur det egna kapitalet i form av anläggningstillgångar utvecklats har vi jämfört det med förändringen av de externa driftkostnaderna (se diagram 10.8). Kommunernas tillgångar minskade gradvis under hela perioden så att deras andel av driftkostnaderna 1988 var 25 procent lägre än 1971.

Diagram 10.8 Anläggningstillgångar i förhållande till externa driftkostnader 1971–1988

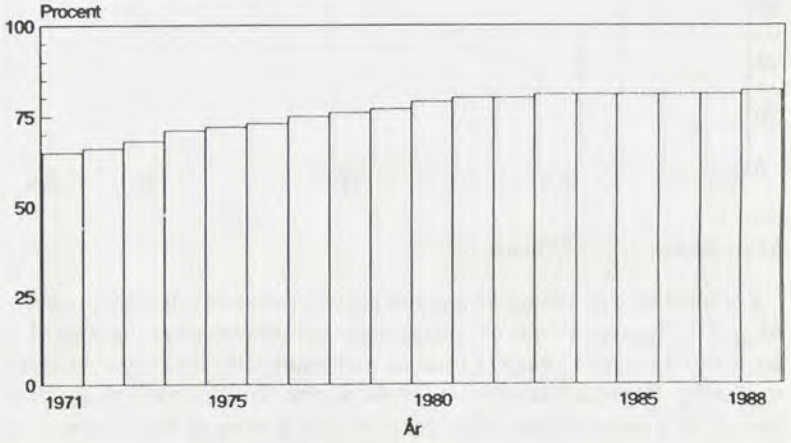


Källa: Bearbetning av SCB-material

Orsaker till det minskade kapitalbehovet kan förklaras av både förändringar i verksamhetens sammansättning och nedgången i investeringarna. De verksamheter som byggts ut mest såsom barn- och äldreomsorg har varit mindre kapitalintensiva än den affärsmässiga verksamheten. Investeringsnedgången under de två decennier vi analyserat har också varit mycket kraftigare för stora delar av den affärsmässiga verksamheten. Samtidigt har vissa delar av den affärsmässiga verksamheten förts över till bolag. En ökad användning av förhyrda lokaler kan också förklara denna utveckling.

Kommunernas soliditet ökade successivt från 65 procent vid periodens början till omkring 80 procent under 1980-talet (se diagram 10.9). Det förklaras av att tillgångarna ökade medan låneskulderna minskade i fast penningvärde. Att låneskulden minskade förklaras av en ökad skattefinansiering av investeringarna under en stor del av perioden.

Diagram 10.9 Soliditet 1971–1988

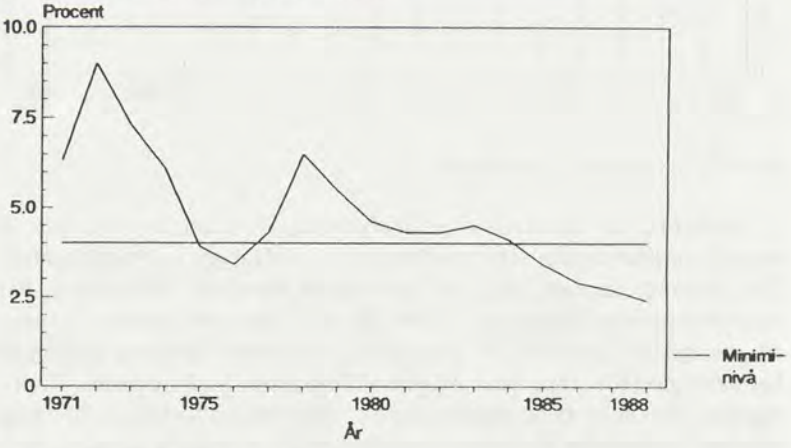


Källa: Bearbetning av SCB-material

Den reala förmögenhetsförändringen kan också beskrivas utifrån räntabilitetens förändring. En räntabilitet på 3–4 procent innebär oförändrad real förmögenhet, eftersom det på lång sikt motsvarar det årliga behovet av reinvesteringar.

Under första hälften av 1970-talet då det egna kapitalet under flera år ökade kraftigt var räntabiliteten de flesta år högre än 5 procent (se diagram 10.10).

Diagram 10.10 Räntabilitet 1971–1988



Källa: Bearbetning av SCB-material

År 1972 uppgick räntabiliteten till 9 procent. Den försämrade förmögenhetstillväxten under 1980-talet har inneburit att räntabiliteten endast i undantagsfall uppgått till 5 procent. Från och med 1985 har räntabiliteten varje år understigit 4 procent d.v.s. överskottet från driftverksamheten har varit lägre än vad som behövts till reinvesteringar.

11 Finansieringsbehov på 1990-talet

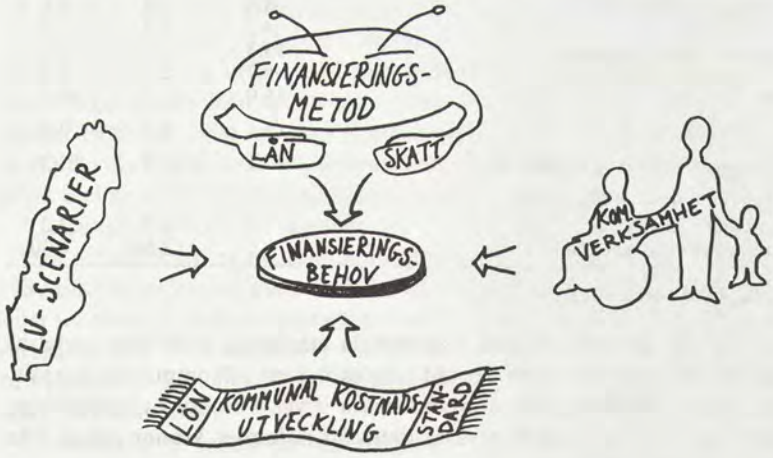
För framtiden finns en obalans mellan verksamhet och finanser i kommunerna. Beslut är tagna om utvidgade verksamheter utan motsvarande minskning på andra områden. De statliga bidragen räknas i de flesta fall inte upp i takt med inflationen. Samtidigt finns det en motvilja mot skattehöjningar i kommunerna samt statliga förslag om skattestopp.

I detta kapitel förklaras vad det framtida kommunala finansieringsbehovet beror på. Därefter följer en beskrivning av hur finansieringsbehovet varierar efter olika förutsättningar i omvärlden och för den kommunala verksamheten. I kapitel 12 diskuteras hur det kommunala finansieringsbehovet kan mötas på olika sätt.

Vad påverkar det kommunala finansieringsbehovet?

Kommunernas finansieringsbehov är beroende av den nationella ekonomiska utvecklingen. Finansieringsbehovet påverkas emellertid också av finansieringsmetod, verksamhetsnivå och kostnadsutveckling (se figur 11.1).

Figur 11.1 Kommunalt finansieringsbehov, påverkande faktorer



Gapet mellan utgifter och inkomster

Vårt huvudalternativ för den kommunala ekonomiska utvecklingen baseras på följande förutsättningar:

- En nationell ekonomisk utveckling enligt LUs antaganden. Där förutsätts att den totala produktionen fortsätter att öka med knappt 2 procent per år. Arbetslösheten är oförändrat låg, reallönerna ökar i snitt med 1.6 procent per år och inflationstakten dämpas kraftigt till 3.3 procent per år.
- Statsbidragen följer nuvarande regler. Det innebär att bidragen till barn- och äldreomsorg samt skatteutjämningsbidragen ej räknas upp med hänsyn till pris- och löneökningar.
- Den kommunala reallöneutvecklingen sker i takt med ekonomin i övrigt.
- Barnomsorgen är fullt utbyggd 1991.
- Kommunerna väljer en finansieringsstrategi som består av en kombination av skatte- och lånefinansiering. I princip innebär detta att reinvesteringar täcks med skattemedel, medan nyinvesteringar finansieras via lån. Detta leder till att det egna kapitalet i fast penningvärde är konstant över tiden.

I tabell 11.1 redovisas hur kommunernas utgifter och inkomster kommer att utvecklas utifrån dessa förutsättningar och med oförändrad utdebitering.

Tabell 11.1 Kommunala utgifter och inkomster i procent av BNP samt finansieringsbehov uttryckt i behov av höjd skatt

	1990 (prel)	1995	2000
BNP (miljarder kr.)	1 149	1 262	1 380
Utgifter			
Konsumtion	12.5	13.3	13.5
varav lön (exkl arb avg)	6.7	7.3	7.5
Transfereringar	2.3	2.2	2.1
Investeringar	1.7	1.5	1.3
Räntenetto	0.5	0.6	0.6
Summa	17.1	17.6	17.5
Inkomster			
Kommunalskatt	8.9	9.0	9.1
Statsbidrag	4.4	3.9	3.4
Summa skatteinkomster	13.3	13.0	12.5
Övriga inkomster	2.7	2.4	2.4
Summa	16.0	13.4	14.9
Nettoupplåning	1.1	0.5	0.4
Summa inkomster + upplåning	17.1	15.9	15.3
Ytterligare finansieringsbehov			
Som andel av BNP		1.7	2.2
Som utdebitering (kr./skkr.)		3.50	4.30

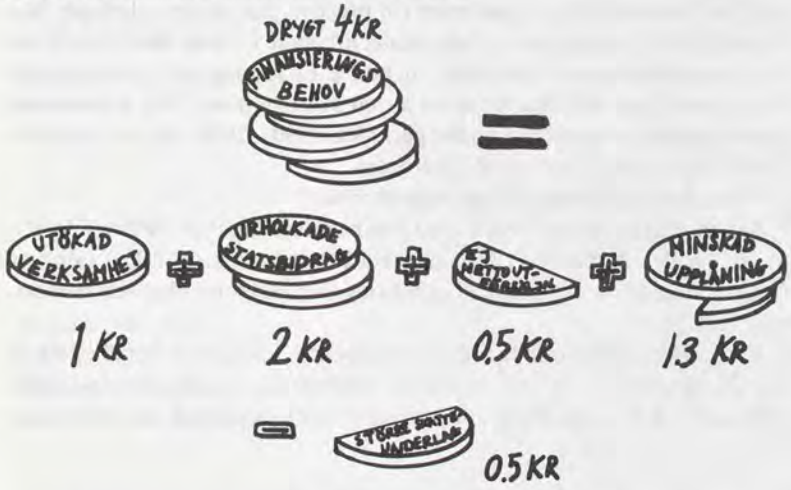
Källa: Egna beräkningar

Trots att de sammantagna kommunala utgifterna, mätt som andel av BNP, knappast ökar finns det vid sekelskiftet ett tillkommande finansieringsbehov i kommunerna som motsvarar drygt 4 kronor i utdebiteringshöjning. I absoluta tal motsvarar detta 30 miljarder kronor rensat från konsumentprisökningar.

Varför ökar finansieringsbehovet?

Grunden till finansieringsbehovet kan vi förklara översiktligt genom en grov analys av kommunernas framtida utgifter och intäkter enligt tabell 11.1. Resultatet uppdelat på olika förklaringsfaktorer, redovisas i figur 11.2.

Figur 11.2 Kommunalt finansieringsbehov år 2000



De kommunala utgifterna ökar snabbare än BNP 1990–1995. Mätt i förhållande till BNP blir ökningen cirka en halv procentenhet. Därefter förändras BNP och de kommunala utgifterna ungefär i samma takt.

Den kommunala konsumtionen stiger med cirka en procentenhet av BNP under 1990-talet främst till följd av utbyggnaden av barnomsorgen. Transfereringar och investeringar minskar däremot sina andelar med sammanlagt cirka en halv procentenhet. Då det kommunala skatteunderlaget utgör omkring halva BNP motsvarar en ökning av de totala utgifterna med en halv procentenhet en höjd kommunal utdebitering med en procentenhet.

* Resultat: knappt 1 krona per skattekrona.

Statsbidragen ökar i takt med att barn- och äldreomsorgen byggs ut. Värdet av dessa och andra statsbidrag urholkas dock gradvis då vi i våra beräkningar utgått från att de inte räknas upp i takt med inflationen. Mellan 1990 och 2000 minskar statsbidragen med cirka en procentenhet av BNP vilket motsvarar två kronor. Det tillkommande finansieringsbehovet mellan 1995 och 2000 förklaras nästan helt av denna faktor.

* Resultat: 2 kronor per skattekrona.

Den nettoförsäljning av fastigheter som ägde rum under andra delen av 1980-talet antas upphöra eftersom nettoförsäljning av fastigheter i princip leder till ökade hyreskostnader eller förlust av hyresinkomster för den egna verksamheten. Utförsäljning är därför inte en billigare finansieringsform än upplåning. (Se kapitel 12.) Minskad utförsäljning motsvarar en höjd skattesats med 50 öre.

* Resultat: 0.50 kronor per skattekrona.

Vårt antagande om skattefinansiering av reinvesteringar och lånefinansiering av nyinvesteringar leder till en minskad nettoupplåning som motsvarar 0.7 procent av BNP eller 1.30 kronor. I utgångsläget 1990 har kommunerna lånefinansierat delar av reinvesteringarna och därmed minskat det egna kapitalet i stället för att höja skatten.

* Resultat: 1.30 kronor per skattekrona

Det kommunala skatteunderlaget växer under 1990–2000 med 2 procent per år medan BNP ökar med 1.8 procent. Att skatteunderlaget ökar mer än BNP förklaras dels av att antalet arbetade timmar ökar, dels av att den reala pensionssumman växer snabbare. En ökning av det kommunala skatteunderlaget minskar behovet av en skattehöjning. Det kommunala skatteunderlaget beräknas under perioden 1990–2000 öka sin andel av BNP från knappt 51 till drygt 52 procent.

* Resultat: −0.50 kronor per skattekrona

Sammanfattningsvis förklaras ett finansieringsbehov år 2000 på drygt 4 kr av ökade utgifter (+1.00), minskade statsbidrag (+2.00), minskad utförsäljning (+0.50), minskad upplåning (+1.30) samt ökat skatteunderlag (−0.50).

För 1995 är motsvarande finansieringsbehov 3.50 kronor per skatteskrona: Ökade utgifter (+1.00), minskade statsbidrag (+1.10), minskad utförsäljning (+0.50), minskad upplåning (+1.10) samt ökat skatteunderlag (−0.30).

Kommunernas finansiella framtidsbild i olika nationella perspektiv

Kommunernas ekonomi hänger nära samman med den nationella ekonomiska omvärlden. För arbetet med långtidsutredningen angavs från finansdepartementet tre scenarier där antagandena om produktiviteten i näringslivet, den totala sysselsättningen och därmed tillväxten varierar. Olika antaganden gjordes också om inflationstakt och löneutveckling. Vi har studerat hur dessa olika omvärldsbilder påverkar kommunernas finansiella framtid.

De tre scenariernas förutsättningar sammanfattas i tabell 11.2.

Tabell 11.2 Tre alternativ för den ekonomiska utvecklingen 1992–2000, årlig förändring i procent

	Scenario 1	Scenario 2 (Huvudalt)	Scenario 3
BNP	1.1	1.8	2.5
Produktivitet i näringslivet	1.4	1.9	2.7
Reallön	0.9	1.6	2.3
Arbetstimmar	0.16	0.36	0.36
Real lönesumma	1.1	2.0	2.7
Real pensionssumma	2.2	2.4	2.6
KPI	6.0	3.3	3.3
Arbetslösa år 2000, i procent	2.9	1.6	1.6

Källa: Finansdepartementet

Spännvidden mellan de tre scenarierna är inte särskilt stor. I alternativet med hög arbetslöshet ligger arbetslösheten fortfarande långt under det nuvarande genomsnittet för Europa. Tillväxten i högtillväxtalternativet motsvarar ungefär ett förväntat genomsnitt för OECD-länderna. De skillnader som kommer fram när vi sätter in vår kommunalekonomiska framtidsbild i olika nationella ramar är således inte utslag av några extremvarianter.

I tabell 11.3 redovisas hur samma antagande om volymförändring genererar olika utgiftsförändringar i de tre scenarierna.

Tabell 11.3 Kommunala utgifter, årlig procentuell förändring

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3	
	1990–1995	1995–2000	1990–1995	1995–2000	1990–1995	1995–2000
Konsumtion	3.1	1.6	3.1	2.1	3.5	2.6
varav löner	3.2	1.8	3.7	2.4	4.3	3.1
Transfereringar	0.5	0.4	0.7	0.8	1.0	1.1
Investeringar	−0.3	−0.8	−0.3	−0.8	−0.3	−0.8
Totala utgifter	2.4	1.2	2.5	1.7	2.8	2.2
därav volym	1.4	0.6	1.4	0.6	1.4	0.6

Källa: Egna beräkningar
Anm: Kommunala utgifter rensade från konsumentprisindexförändringar

Om man enbart tittar på verksamhetsvolymen minskar den kommunala konsumtionens andel av BNP med en halv procentenhet mellan 1990 och 2000. Detta beror på att BNP antas öka med 1.8 procent och den kommunala konsumtionen med 1.4 procent per år i fasta priser.

De kommunala tjänsterna blir emellertid relativt sett dyrare. I de kostnader som anges i tabell 11.3 har hänsyn tagits till relativa prisförändringar som uppstår i de kommunala verksamheterna till följd av att reallöneökningarna inte vägs upp av ökad produktivitet. Skillnaden i kostnadsutvecklingen mellan de tre scenarierna förklaras i första hand av olika reallöneantaganden. I scenario 1, där arbetslösheten stiger, har vi dessutom antagit att kommunernas kostnader för beredskapsarbeten (eller socialbidrag) blir högre än i de båda andra alternativen. Det är följaktligen både relativa prisförändringar och volymförändringar som förklarar hur den kommunala sektorns samlade utgifter förändras i förhållande till BNP (se tabell 11.4).

Vi har antagit att LUs scenarieförutsättningar i princip gäller från och med 1991. På grund av eftersläpningen i systemet för kommunalskatt påverkas skatteunderlaget för "förskott" inte förrän 1993. Systemet med avräkningslikvid innebär att de olika förutsättningarna får fullt genomslag på det totala skatteunderlaget först från och med 1995.

I scenario 1 växer skatteunderlaget med 1.3 procent per år under andra hälften av 1990-talet. Motsvarande resultat i scenario 2 är 2.0 procent och i scenario 3 är det 2.6 procent.

Värdet av större delen av statsbidragen urholkas i takt med inflationen. Ju högre inflation, desto större blir behovet att finansiera givna utgifter med kommunalskatt.

Behovet att förändra utdebiteringen för att erhålla de nödvändiga inkomsterna beror samtidigt på det kommunala skatteunderlagets utveckling i förhållande till utgifterna.

De finansiella konsekvenserna av baskalkylen, inplacerad i de tre olika nationella framtidsbilderna sammanfattas i tabell 11.4.

Tabell 11.4 Kommunala utgifter och inkomster i procent av BNP

	1990 prel	2000 Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
BNP (miljarder kr.)	1 149	1 282	1 380	1 498
Utgifter				
Konsumtion	12.5	14.2	13.5	13.0
varav löner (exkl arb. avg.)	6.7	7.7	7.5	7.3
Transfereringar	2.4	2.2	2.1	2.0
Investeringar	1.7	1.4	1.3	1.2
Räntenetto	0.5	0.8	0.6	0.5
Summa	17.1	18.6	17.5	16.8
Inkomster				
Kommunalskatt	8.8	9.3	9.1	8.9
Statsbidrag	4.5	3.3	3.4	3.1
Summa skatteinkomster	13.3	12.6	12.5	12.0
Övriga inkomster	2.7	2.6	2.4	2.3
Summa	16.0	15.2	14.9	14.2
Nettoupplåning	1.1	0.6	0.4	0.4
Summa inkomster + upplåning	17.1	15.7	15.3	14.6
Ytterligare finansieringsbehov				
Som andel av BNP		2.9	2.2	2.2
Som utdebitering (kr./skkr)		5.50	4.30	4.35

Källa: Egna beräkningar

För att förklara skillnaderna i tillkommande finansieringsbehov i de olika scenarierna måste hänsyn tas till samspelet mellan lönekostnader, övriga utgifter, kommunalskatteinkomster, övriga inkomster och BNP-utveckling.

BNP-tillväxten beror, allt annat lika, på produktivitetstillväxten. Reallönerna i samhällsekonomin utvecklas i princip i takt med produktiviteten. Om kommunernas samtliga kostnader skulle följa lönepriset påverkar variationer i produktiviteten inte utgifternas andel av BNP.

Högre reallöneökningar innebär emellertid att skillnaden mellan lönepris och övrigpris stiger. De utgifter i kommunerna som inte följer lönepriset, dvs. knappt hälften av de samlade utgifterna, minskar därför i förhållande till BNP när produktiviteten stiger (se kapitel 10).

Utgiftskvoten blir därför lägre i scenario 3 än i scenario 2, trots att reallönerna, och därmed kommunernas lönekostnader, i detta alternativ växer snabbare än i scenario 2.

Kommunernas skatteunderlag ökar i takt med real löne- och pensionssumma. Kommunalskatten vid oförändrad utdebitering ökar i samma takt. Övriga inkomster och statsbidrag utvecklas dock betydligt långsammare än BNP. Därför är även inkomstkvoten vid oförändrad utdebitering lägst i scenario 3.

Kommunalskatteinkomsten vid oförändrad utdebitering är mindre än de totala lönekostnaderna. De delar av utgifterna som utvecklas i takt med BNP och produktiviteten är större än motsvarande delar av inkomsterna. I scenario 3 blir därför det tillkommande finansieringsbehovet större i absoluta tal men på grund av en kraftig BNP-tillväxt lika stort i förhållande till BNP som i scenario 2.

En faktor som bidrar till det högre finansieringsbehovet är att i scenario 3 utvecklas den reala pensionssumman och därmed kommunernas skatteunderlag långsammare i förhållande till reallönen än i scenario 2.

Detta samspel mellan olika faktorer förklarar det till synes paradoxala resultatet att utdebiteringsbehovet trots lägre utgiftskvot blir något större i scenario 3 än i scenario 2.

I ett samhällsekonomiskt perspektiv gynnas den kommunala ekonomin av högre produktivitet och reallöner. De kommunala utgifternas andel av BNP sjunker. I ett begränsat kommunalt perspektiv förlorar däremot den kommunala ekonomin på reallöneökningar som inte åtföljs av skattehöjningar. Detta är främst en följd av att statsbidragen inte följer kostnadsutvecklingen.

Det tillkommande finansieringsbehovet är drygt en krona mer i scenario 1 än i scenario 2. Framtidsbilden i scenario 1 präglas av lägre tillväxt och högre inflation än i de två övriga scenarierna.

En grov uppskattning av ökningen av kommunernas nettokostnader för beredskapsarbete och socialbidrag, till följd av den högre arbetslösheten, motsvarar 50 öre i utdebitering år 2000. I dessa beräkningar har vi utgått från att staten, liksom under 1980-talet, står för den största delen av kostnaderna. Den större urgröpningen av statsbidragen till följd av den högre inflationen motsvarar ytterligare 65 öre. Effekten av att finansieringsbehovet ska tas ut på ett mindre skatteunderlag i scenario 1, 20 öre, motverkas av nettot av övrig påverkan på inkomst- och utgiftssidorna.

Finansieringsformen påverkar finansieringsbehovet

Finansieringsbehovet påverkas av hur kommunerna täcker underskottet i sina finanser. Olika grader av skatte- och lånefinansiering är tänkbara.

Utöver vårt huvudalternativ där vi räknar med en kombination av skatte- och lånefinansiering har vi prövat två extrema finansieringsvarianter. I den ena studerar vi de ekonomiska konsekvenserna om hela det tillkommande finansieringsbehovet skulle täckas genom skatt. I det andra analyserar vi effekterna vid en total lånefinansiering. Utifrån dessa alternativ beräknas olika finansieringsbehov år 2000.

Finansieringsstrategi A: Skattefinansiering av det totala finansiella behovet.

Våra finansiella kalkyler baseras på:

* årets finansiella sparande (resultat 2 minus nettoinvesteringar plus investeringsbidrag)
* reinvesteringar motsvarande avskrivningar
* årlig amortering av skulden med 10 procent
* en likviditet på 5 procent av bruttoutgifterna.

Däremot har vi inte tagit hänsyn till den kommunala pensionsskuldens utveckling.

Ett uttag av skatt för att täcka detta totala finansiella behov medför att kommunerna under perioden 1991–1999 bygger upp det egna kapitalet och soliditeten med hjälp av stora skattehöjningar, i genomsnitt 4.30 kronor över 1990-års nivå. År 2000 skulle utdebiteringen med denna metod behöva höjas med 4.40 kronor och det egna kapitalet ha ökat med 100 miljarder kronor. Detta innebär att det egna kapitalet ökat med 3 procent per år medan konsumtionsvolymen i snitt ökar med 1.4 procent.

Om man år 2000 skulle övergå till att lånefinansiera nyinvesteringarna och i princip upphöra med att skattefinansiera amorteringar (dvs. nettonyupplåning motsvarar i princip nyinvesteringarna) behövs ett skatteuttag detta år på 3.50 kronor.

Finansieringsstrategi B: Ingen skattehöjning.

Kommunerna låter bli att höja skatten, utan tar i stället upp lån för att täcka det totala finansiella behovet. Med denna finansieringsmetod minskar det egna kapitalet från drygt 300 miljarder kronor 1990 till 80 miljarder kronor år 2000. Fortsatt finansiering enbart med lån skulle ge ett negativt eget kapital redan år 2002.

För att år 2000 inte ytterligare urholka det egna kapitalet behöver skatten höjas med 6.25 kronor trots att det egna kapitalet endast utgör en tredjedel av 1990 års nivå. Om man år 2000 skulle skattefinansiera hela finansieringsbehovet skulle skatteuttaget behöva höjas med 13 kronor.

Finansieringsstrategi C: Skatte- och lånefinansiering.

I vår beräkning av det kommunala finansieringsbehovet har vi utgått från denna strategi. Den innebär i huvudsak att underskott av drift samt reinvesteringar täcks med skattemedel medan nyinvesteringar finansieras via lån. Därmed hålls det egna kapitalet (tillgångar – skulder) konstant över tiden. Skulden ökar i princip lika mycket som anläggningstillgångarna. Soliditeten minskar från 79 procent år 1990 till 71 procent år 2000.

Skattehöjningen år 2000 till 4.30 kronor över 1990 års nivå föregås av en stegvis höjning 1990–1999 från en till fyra kronor, med ett genomsnitt på 3 kronor.

Med byte till strategi A år 2000 skulle skattehöjningen behöva vara 6.90 kronor.

Sammanfattning av olika finansieringsstrategier

Oberoende av hur kommunerna finansierar verksamhet och investeringar under 1990-talet behövs betydande inkomstförstärkningar vid sekelskiftet.

En jämförelse av de olika strategiernas påverkan på eget kapital, skuld, räntekostnad och finansieringsbehov framgår av tabell 11.5.

Utan skattehöjningar och med bibehållen verksamhet minskar det egna kapitalet i rask takt och räntekostnaderna för upplåningen blir mycket höga. Med denna finansieringsmetod stiger de kommunala räntekostnaderna från 0.5 procent av BNP år 1990 till knappt 2 procent av BNP år 2000 för att därefter växa i allt snabbare takt.

Tabell 11.5 Finansieringsalternativ. Effekter på eget kapital, skuld, räntekostnad och finansieringsbehov

		År 2000 strategi		
	1990	A	B	C
Eget kapital (miljarder kronor)	315	412	108	315
Skuld (miljarder kronor)	77	22	326	119
Räntekostnad i % av BNP	0.5	0.0	1.8	0.6
Skattehöjning år 2000 (kr./skkr) med övergång till				
– Strategi A		4.40	13.00	6.90
– Strategi C		3.50	6.25	4.30
Skattehöjning över 1990-års nivå Genomsnitt 1991 – 1999		4.30	0.0	3.0

Källa: Egna beräkningar

Finansieringsbehov och reallöneutveckling

Vår analys av kommunernas finansiella situation under 1970- och 1980-talen visade att de genomsnittliga lönekostnaderna i kommunerna hittills inte alls följt genomsnittet för hela arbetsmarknaden. Under hela 1980-talet ökade kommunernas lönekostnader per heltidssysselsatt långsammare än snittet för samtliga sysselsatta. Detta förhållande kan leda till olika slutsatser om hur de genomsnittliga lönekostnaderna i kommunerna kommer att utvecklas i framtiden.

I vårt huvudalternativ har vi antagit att trenden från 1980-talet bryts och i stället utgått från att de genomsnittliga lönekostnaderna i kommunerna under 1990-talet förändras i samma takt som i resten av ekonomin (RL Ö).

Vi har emellertid också undersökt de finansiella konsekvenserna för kommunerna om lönekostnaderna skulle fortsätta att öka långsammare än för resten av arbetsmarknaden. Oförändrad reallönekostnad för kommunalt anställda (RL O) under hela 1990-talet men en reallöneökning på 1.6 procent per år för hela arbetsmarknaden skulle innebära att det tillkommande inkomstbehovet vid sekelskiftet skulle begränsas till 1.20 kronor per skattekrona i stället för 4.30.

I en andra känslighetsprövning utgår vi i stället från att lägre kostnadsökningar i kommunerna under 1980-talet resulterar i högre kostnadsökningar under början av 1990-talet. (Jämför utvecklingen under andra hälften av 1970-talet.) Om den reala genomsnittliga lönekostnadsökningen 1991 – 1995 skulle ligga 1 procentenhet högre i den kommunala sektorn, d.v.s. uppgå till 2.6 procent per år (RL Ö+1) ökar det tillkommande inkomstbehovet till 5.20 skattekronor.

I ytterligare ett alternativ antar vi att lönekostnaderna utvecklas i takt med ekonomin i övrigt medan kvantitet och kvalitet höjs på kommunernas inköpta varor och tjänster. Motivet är att teknisk utveckling och ökad privat konsumtion kan tänkas leda till växande standardkrav också inom de kommunala verksamheterna. En procent standardökning per år på

kostnader förutom lönekostnader (St+1) leder till ett inkomstbehov som motsvarar 4.90 skattekronor vid sekelskiftet.

Effekterna på kommunernas utgifter och inkomstbehov i de olika alternativen redovisas i tabell 11.6.

Tabell 11.6 Kommunala kostnadsalternativ. Kommunala utgifter i procent av BNP samt finansieringsbehov

	År 1990	År 2000 alternativ			
		RL Ö	RL O	RL Ö+1	St+1
Summa utgifter	17.1	17.5	15.8	18.1	17.8
varav konsumtion	12.5	13.5	12.0	14.0	13.8
Ytterligare finansieringsbehov					
Som andel av BNP		2.2	0.6	2.7	2.5
Som utdebitering (kr./skkr)		4.30	1.20	5.20	4.90

Källa: Egna beräkningar

Finansieringsbehovet påverkas av olika verksamhetsförändringar

I huvudalternativet för våra finansiella beräkningar utgår vi från att barnomsorgen byggs ut till full behovstäckning 1991 (BO91) och att landstingen behåller äldreomsorgen.

Om utbyggnadsperioden för barnomsorgen skulle förlängas fram till 1995 (BO95) förskjuts finansieringsbehovet framåt från 1991 och 1992 till åren därefter. Finansieringsbehovet vid sekelskiftet påverkas dock knappast.

Den föreslagna förändringen av huvudmannaskapet för äldreomsorgen bör i sig inte få några finansiella konsekvenser. Förändringen förutses följas av en motsvarande skatteväxling fullt ut från landsting till kommuner.

Kommunal konsumtion ökar i volym utan hänsyn till relativa prisförändringar med i genomsnitt 1.4 procent per år mellan 1990 och 2000, enligt baskalkylen. Ökningstakten under de fem första åren är knappt 2 procent om året, medan den sedan sjunker till knappt 1 procent. I baskalkylen har vi dock inte beaktat oförutsedda framtida reformer och ambitionshöjningar. En ökning i konsumtionsvolymen på runt 2 procent årligen under hela 1990-talet är därför inte ett orimligt antagande. Detta ökar finansieringsbehovet med ytterligare 1.30 kronor år 2000 jämfört med huvudalternativet.

12 Hur kan kommunerna klara finansieringsbehovet?

I samtliga alternativ vi prövat i kapitel 11 växer gapet mellan utgifter och inkomster.

I alternativet med den högsta tillväxten i ekonomin minskar de kommunala utgifternas andel av BNP fram till år 2000. Detta lägre inkomstbehov leder dock inte till att finansieringsbehovet uttryckt i utdebiteringstermer minskar.

Denna paradox belyser en avgörande aspekt i kommunernas finansiella dilemma under 1990-talet. Det växande behovet att öka inkomsterna beror inte i första hand på att utgiftskvoten ökar, utan på att andra finansieringsmöjligheter vid sidan av kommunalskatten, minskar.

Staten övervältrar en allt större del av finansieringsansvaret på kommunerna. Samtidigt nalkas gränsen för det ekonomiskt försvarbara vad gäller möjligheterna att finansiera kommunernas utgifter genom att dra ner likviditeten, att fortsätta att sälja ut tillgångar eller att ta upp lån i en omfattning som stadigt minskar det egna kapitalet. Tillväxten i kommunernas skattebas väger inte upp bortfallet av dessa finansieringskällor.

1990-talets kommunalekonomiska paradox kan också beskrivas i andra termer. Kommunerna klarar nu kända åtaganden, inklusive utbyggnaden av barnomsorgen, med endast en liten ökning av den totala utgiftskvoten. Men en oförändrad inkomstkvot klaras inte utan att den kommunala utdebiteringen höjs. Samtidigt uppfattas dock kommunala skattehöjningar inte som en framkomlig väg för att lösa 1990-talets kommunalekonomiska motsättningar.

1980-talets lösningar håller inte på 1990-talet

Under 1980-talet lyckades kommunerna övervinna motsättningarna mellan verksamhetsutbyggnad och finansiella restriktioner. Under loppet av 1970-talet ökade den totala kommunala utdebiteringen med 2:50, under 80-talet med 50 öre.

I vår historiska analys hittade vi fem olika faktorer som tillsammans förklarar hur 1980-talets ekvation gick att lösa.

- Ökningstakten i den den kommunala *verksamheten* halverades från drygt 4 procent per år under 1970-talet till knappt 2 procent under 1980-talet.
- De kommunala *investeringarna* har minskat sedan 1970-talets början. Successivt har därmed allt mindre finansiella resurser behövts för att klara investeringsutgifterna.

- Under 1980-talets första hälft minskade *lönepriset* i förhållande till den genomsnittliga prisutvecklingen för hela ekonomin. Vid given verksamhetsvolym blir den kommunala utgiftskvoten därmed lägre.
- Under hela 1980-talet har den genomsnittliga *lönekostnadsökningen* i kommunerna dessutom varit lägre än för övriga delar av arbetsmarknaden. Kommunernas skatteunderlag har därmed vuxit snabbare än lönekostnaderna.
- Sedan mitten av 1980-talet har kommunerna i växande grad finansierat sina utgifter genom att dra ned på *likviditeten* och sälja *anläggningstillgångar*. Det reala värdet av det egna kapitalet har därmed minskat under senare år och soliditeten sjunkit.

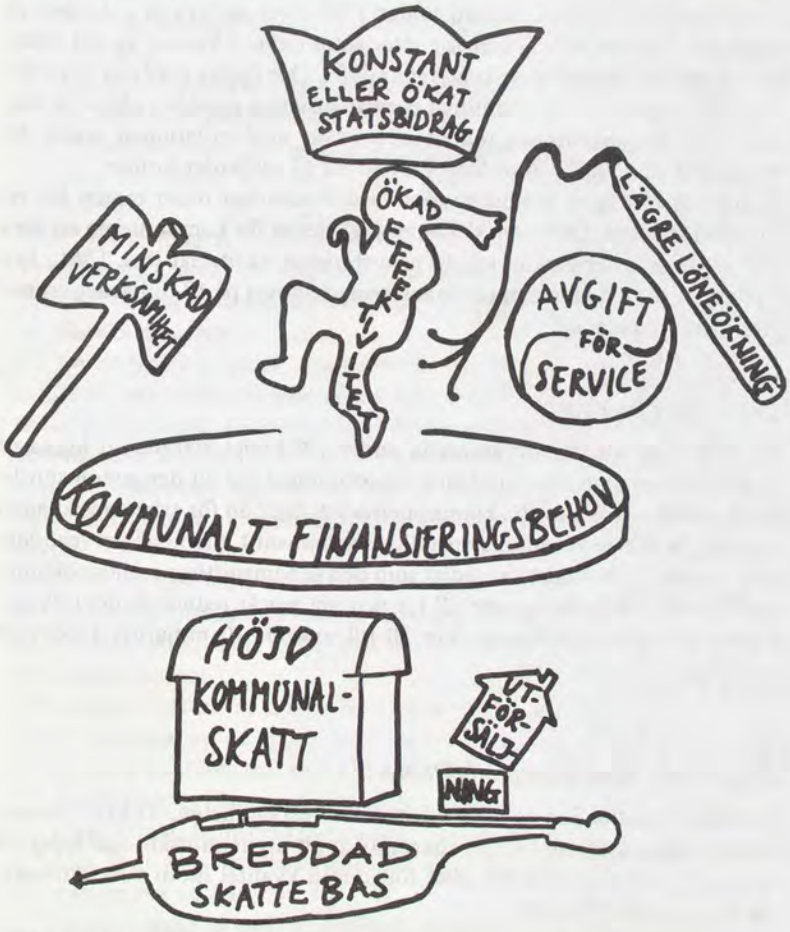
1980-talets väg ut ur motsättningen mellan reala krav och finansiella restriktioner håller knappast för 1990-talet.

- Under 1990-talet kommer förändringar i befolkningens åldersstruktur att ställa krav på ökade resurser inom vård, omsorg och utbildning. Nya krav från riksdagen på kommunerna leder också till växande resursbehov. Enligt vår baskalkyl skulle den kommunala *konsumtionen* behöva öka i ungefär samma takt på 1990-talet som på 1980-talet. Detta förutsätter dock att arbetslösheten i Sverige inte ökar. Den kommunala konsumtionens ökningstakt innebär inte, med nu kända resurskrav, ett större tryck på kommunernas finanser än på 1980-talet.
- Däremot tyder våra beräkningar på att de kommunala *investeringarna* nådde sin bottennivå vid slutet av 1980-talet. Utbyggnaden av barnomsorgen leder till investeringsbehov de närmaste åren. Därutöver krävs också på sikt miljöinvesteringar samt i växande utsträckning reinvesteringar. Den genomsnittliga investeringsnivån under 1990-talet blir högre än under 1980-talet och kommer därmed att leda till större finansiella behov.
- Under 1990-talet förutsätter vi att *lönerna* inte längre utvecklas märkbart långsammare än produktiviteten i ekonomin.
- För att kommunerna under 1990-talet skall kunna rekrytera och behålla utbildad och engagerad personal krävs en mängd olika insatser. I detta perspektiv förefaller det rimligt att som ett huvudalternativ räkna med samma *lönekostnadsutveckling* i kommunerna som på arbetsmarknaden i övrigt.
- Vid ingången av 1990-talet motsvarade kommunernas *likviditet* cirka 5 procent av de löpande utgifterna. Varken fortsatt *utförsäljning* eller ökad *upplåning* minskar på sikt behovet av andra ekonomiska förstärkningar.

Alternativa sätt att lösa kommunernas finansiella dilemma

Teoretiskt kan man renodla ett antal alternativa vägar ut ur kommunernas finansiella dilemma under 1990-talet, utan att kommunalskatten höjs. (se figur 12.1)

Figur 12.1 Vägar att möta kommunalt finansieringsbehov



* Staten upphör med att urholka värdet av statsbidragen.
* Kommunerna sänker utgiftskvoten ner till den inkomstkvot som erhålls med dagens förutsättningar
  - genom minskad verksamhet
  - genom höjd produktivitet
  - genom sänkta relativa kostnader.
* Utförsäljning av kommunernas tillgångar.
* Kommunerna höjer avgiftsfinansieringen av den kommunala verksamheten.
* Den kommunala skattebasen vidgas så att en oförändrad utgiftskvot kan klaras utan utdebiteringshöjningar.

I det följande diskuterar vi konsekvenserna av vart och ett av dessa alternativ.

Värdesäkrade statsbidrag

Urholkningen av statsbidragen under 1980-talet motsvarar 2 kronor på kommunalskatten och svarar för ytterligare cirka 2 kronor av det totala tillkommande finansieringsbehovet år 2000. Om denna gradvisa övervältring från statsskatt till kommunal egenfinansiering upphör reduceras obalansen. Om statsbidragen räknas upp i takt med inflationen skulle det finansiella gapet år 2000 minska från 30 till 17 miljarder kronor.

Om statsbidragen dessutom görs värdebeständiga inom ramen för ett generellt statsbidragssystem skulle möjligheterna för kommunerna att göra effektivitetsvinster genom lokala prioriteringar samtidigt öka. Detta kan då leda till att det återstående finansieringsbehovet på 17 miljarder kronor ytterligare reduceras.

Lägre löneökningar

En förklaring till att kommunerna under 1980-talet klarade att bygga ut verksamheten utan större utdebiteringshöjningar var att den genomsnittliga lönekostnadsökningen i kommunerna var lägre än för arbetsmarknaden i övrigt. Skulle de kommunalanställda i genomsnitt inte få någon reallöneökning under 1990-talet samtidigt som den genomsnittliga reallöneökningen för hela ekonomin uppgår till 1.6 procent per år reduceras det tillkommande finansieringsbehovet från 30 till ungefär 10 miljarder kronor år 2000.

Besparingar eller höjd produktivitet

Minskade utgifter kan ge olika effekter för verksamheten. Vi kan i huvudsak urskilja två alternativ. Ett alternativ är att utgiftsminskningar leder till minskad verksamhetsvolym eller försämrad kvalitet inom verksamheterna, d.v.s. nedskärningar.

Det andra alternativet är att samma verksamhet, med bibehållen kvalitet, kan förverkligas med mindre insatser av resurser. Produktiviteten har då förbättrats.

En kombination av alternativen kan innebära att verksamhet med lägre produktivitet skärs ned samtidigt som lika stora resurser sätts in i verksamhet med högre produktivitet. Överföringsvinsten innebär att samma resursinsats ger större utbyte, d.v.s. totalt sett förbättrad produktivitet.

De kommunala konsumtionsutgifterna ökar med 44 miljarder kronor mellan år 1990 och år 2000. Ökningen beror både på volymökning och ökade relativpriser. Under samma tid beräknas privat konsumtion öka med 135 miljarder kronor.

För att balansera utgifterna mot inkomsterna skulle kommunernas utgifter behöva minska med 30 miljarder kronor till år 2000. Det motsvarar ett års konsumtion av tobak och alkoholhaltiga drycker.

30 miljarder kronor motsvarar 16 procent av den kommunala konsumtionen år 2000.

Storleken på sparbehovet blir tydligare om man säger att det motsvarar:

* Två tredjedelar av bruttokostnaden för barnomsorgen.

* Bruttokostnaden för alla dagisplatser och alla platser på familjedaghem för barn under sex år.
* Bruttokostnaden för hela nuvarande äldreomsorgsverksamhet i kommunerna.
* Hälften av bruttokostnaden för all kommunal verksamhet utöver skola, barn- och äldreomsorg.
* Bruttokostnaden för hela kultur- och fritidsverksamheten samt nästan hela kostnaden för den totala gemensamma kommunadministrationen.

Om statsbidragen räknas upp med inflationen blir sparbehovet i stället 17 miljarder kronor. Ett sparbehov på 17 miljarder kronor motsvarar:

* 250000 dagisplatser, det vill säga tre fjärdedelar av bruttokostnaden för alla dagisplatser.
* En tredjedel av bruttokostnaden för skolan.

För att inte verksamheten ska minska eller försämras krävs att produktiviteten ökar med 1.8 procent per år för att möta utgiftsminskningen på 30 miljarder kronor till år 2000. Produktiviteten kan höjas antingen genom att verksamhet med större effekt prioriteras framför verksamhet med lägre eller genom att befintliga resurser inom en verksamhet ger större utbyte.

Om denna produktivitetsökning sker gradvis och alltså inte följer det årliga finansieringsbehovet samlar kommunerna på sig en ytterligare skuld på 50 miljarder kronor. Detta leder till ytterligare ränteutgifter år 2000 på 3 miljarder kronor.

Produktivitetskravet kan konkretiseras på följande sätt:

* Barngrupperna på dagis ökar med 3 barn per grupp utan att mer personal anställs, mer mat köps in eller större lokalyta används.
* Skolklasserna ökar med 5 barn per klass utan att förbruka mer skolböcker, mat, hemspråkslärare eller lokaler per klass.
* Alla som idag har hemhjälp får lika mycket service på 2 timmar mindre per vecka.
* Samt en motsvarande produktivitetsökning på *ALLA* andra områden inom kommunal konsumtion.

1.8 procent produktivitetsökning motsvarar ungefär det snitt som man i LUs förutsättningar antagit för hela näringslivet. Detta är ett vägt snitt för både privat varu- och privat tjänsteproduktion där antagandet för tjänsteproduktionen ligger betydligt lägre.

Utförsäljning av kommunala tillgångar

Nettoförsäljning av byggnader, mark eller andra reala tillgångar är inget långsiktigt finansieringsalternativ. Försäljning av tillgångar som krävs för den egna verksamheten leder till ökade hyreskostnader. Försäljning av andra tillgångar leder i princip till förlust av hyresinkomster eller annan framtida avkastning.

Försäljning av tillgångar som inom överskådlig tid inte kommer att behövas för den kommunala verksamheten kan dock ge högre avkastning om de säljs. Avkastningen kan användas för finansiering av den löpande

verksamheten. Används försäljningsbeloppet för att finansiera nyinvesteringar kan det betraktas som en omstrukturering av det egna kapitalet.

Används inkomsten från försäljningen för den löpande verksamheten återkommer emellertid samma finansieringsbehov med viss tidsförskjutning samtidigt som kommunerna förlorat i manöverutrymme.

Höjd avgiftsfinansiering

Avgifterna inom affärsdrivande verksamheter svarar idag för drygt 70 procent av kommunernas avgiftsintäkter. Den genomsnittliga täckningsgraden inom dessa verksamheter är över 90 procent. Täckningsgraden varierar mellan olika verksamheter och kommuner. Den genomsnittliga kostnadstäckningen dras ned av att avgifterna för vatten och avlopp endast täcker drygt 80 procent av kostnaderna. Det beror på att främst glesbygdskommuner, trots samma avgiftsnivå som övriga kommuner, har svårt att få en rimlig kostnadstäckning.

Självkostnadsprincipen hindrar kommunerna att ta ut avgifter som överstiger kostnaderna. Inom vissa områden kan även problemen att behålla en hög avgiftstäckning komma att öka. Det gäller t. ex. fjärrvärmeverksamhet. Om kommunerna kunde öka avgiftsfinansieringen för den affärsdrivande verksamheten till i genomsnitt drygt 95 procent, det vill säga om den nuvarande skattefinansieringen av verksamheten halverades, skulle intäkterna öka med 1.4 miljarder kronor. Det motsvarar en utdebitering på drygt 20 öre år 2000.

En 50-procentig höjning av avgiftstäckningen inom kollektivtrafiken skulle under förutsättning att inte efterfrågan påverkas nämnvärt, öka kommunernas intäkter med 0.4 miljarder kronor och minska kommunernas subventioner till länstrafiken med drygt 0.5 miljarder kronor. Det motsvarar en utdebitering på 15 öre år 2000.

För övriga verksamheter finansieras endast en mindre del av kostnaderna med avgifter. Här finns alltså teoretiska möjligheter att öka finansieringen genom avgifter.

Avgifterna inom barn- och äldreomsorgen svarar för vardera 6—7 procent av kommunernas avgiftsintäkter. Omkring 10 procent av driftskostnaderna inom de båda områdena täcks med avgifter. Omstruktureringen av verksamheterna inom äldreomsorgen har lett till en klart minskande avgiftsfinansiering under senare år. Avgifterna inom fritid och kultur motsvarar endast några procent av kostnaderna och deras bidrag till kommunernas totala avgiftsintäkter är marginella.

En höjd avgiftsfinansiering motsvarande drygt 30 miljarder kronor till år 2000 skulle teoretiskt kunna fördelas med 10 miljarder vardera på barnomsorg, äldreomsorg och kultur- och fritidsverksamhet. Inom barnomsorgen motsvarar 10 miljarder en tredubbling i fasta priser av de genomsnittliga föräldraavgifterna. Inom äldreomsorgen skulle den nuvarande avgiftsnivån behöva fyrdubblas i fasta priser. Inom kultur- och fritidsverksamheten skulle avgiftsfinansieringen behöva bli närmast 100-procentig.

Inom barn- och äldreomsorgen kan fördelningspolitiska avväganden

utgöra ett avgörande hinder för betydande avgiftshöjningar. Inverkan på efterfrågan skulle dessutom bli stor.

Mer realistiska avgiftshöjningar ger dock ett mycket litet tillskott till finansieringen. Exempelvis skulle en avgiftshöjning på 10 procent i fasta priser för barn- och äldreomsorgen sammantaget endast ge en intäktsökning på knappt 800 miljoner kronor år 2000, motsvarande drygt 10 öre i utdebitering.

Höjda avgifter inom fritid och kultur skulle få stora effekter på efterfrågan och därmed också på kostnadssidan. Även om avgiftsfinansieringen inom dessa områden ökades till 10–15 procent, det vill säga mer än fördubblades, skulle avgiftsintäkterna inte öka med mer än 500 miljoner kronor. En förutsättning är då att högre avgifter inte i någon nämnvärd utsträckning påverkar efterfrågan. Inom till exempel fritid- och kulturverksamhet kan fördelningspolitiska konflikter delvis undvikas genom differentierade avgifter för barn, ungdom och vuxna.

Miljöavgifter och avgifter för gator och privattrafik är exempel på avgifter inom nya områden. Syftet med denna typ av avgifter är både att höja kommunernas intäkter och att påverka konsumenternas beteende till mindre resurskrävande konsumtion.

Ett syfte med nya eller höjda avgifter kan vara att låta konsumenterna i större utsträckning än hittills ta ställning till tjänsternas värde och ge personalen större information om efterfrågan på produktionen. Sådana åtgärder får effekter på både kostnads- och intäktssidan.

Sammanfattningsvis kan sägas att stora avgiftshöjningar normalt inte utgör något alternativ till skattehöjningar för att finansiera nuvarande nivå på verksamheten. Den största kommunalekonomiska effekten av att kraftigt öka avgiftsnivån eller införa nya avgifter blir i stället minskad efterfrågan och därmed minskade kostnader.

Förändring av den kommunala skattebasen

Den kommunala skattebasen kan vidgas genom att viss del av statens skatteintäkter från moms, bolagsbeskattning m. m. avdelas till kommunerna. En sådan omfördelning skulle kunna kompensera de kontinuerliga minskningarna av statsbidragen som hittills skett och kan därmed ses som ett alternativ till att värdesäkra statens bidrag till kommunerna.

Skattebasen kan också förändras genom att nya skatter ersätter hela eller delar av den nuvarande kommunala inkomstskatten. Syftet med en sådan omläggning skulle kunna vara att minska kostnadstrycket genom att minska konsumtionen, öka följsamheten mellan kostnader och intäkter eller minska snedvridningseffekter i det nuvarande skattesystemet. Exempel på tänkbara alternativa skatter vars effekter kan prövas är kommunala mervärdeskatter och lägesskatter.

En kommunal mervärdeskatt kan antingen baseras på konsumtionen i kommunen eller på en andel av den genomsnittliga nationella konsumtionen. En höjning av den nuvarande statliga skattesatsen från 19 procent till 25 procent där höjningen helt gick till kommunerna skulle ge inkomstökningar i storleksordningen 40 miljarder, dvs. den primärkommunala skattesatsen skulle kunna sänkas från 17 till 10 procent.

Ett exempel på lägesskatt är fastighetsskatt. I Sverige finns uppskattningsvis lokalytor på cirka 200 kvadratmeter per person, inkluderande både eget boende, fritidshus, fabriker, kontor, offentliga lokaler m. m. En lägesskatt som utgår med cirka 80 kronor per kvadratmeter och år skulle ge kommunerna en nettointäkt på cirka 100 miljarder per år, vilket motsvarar hela de primärkommunala skatteintäkterna. Hushållens hyror skulle stiga med cirka 20 procent.

13 Skattereformen och kommunerna

I våra finansiella framtidsanalyser har 1990 och 1991 års skattereformer hitills inte beaktats. Enligt förslaget skall reformernas effekter på kommunernas inkomster och utgifter "neutraliseras". Våra finansiella framtidsberäkningar, som utgår från det skattesystem som gällde 1989, kan därför sägas förutsätta att neutraliseringen blir exakt och att den nya sammansättningen av utgifter och inkomster på lång sikt utvecklas på samma sätt som den gamla.

Skattereformen påverkar både kommunernas utgifter och inkomster

Kommunerna kommer enligt förslaget om reformerad indirekt beskattning att omfattas av momssystemet samtidigt som fler varor och tjänster blir momsbelagda. För att inte påverka valet mellan egen regi och entreprenad kommer kommunerna samtidigt att återfå all moms de betalar. Kommunernas nettokostnader kommer därmed att minska med knappt 7 miljarder kronor år 1991.

Inkomstskattereformerna 1990 och 1991 innebär att det kommunala skatteunderlaget blir högre än om 1989 års skatteregler gällt. Detta leder till ökade skatteinkomster för kommunerna med två års eftersläpning. På grund av avräkningsförfarandet med kommunalskattemedel stabiliseras inte effekten av skattereformen förrän år 1995. I tabell 13.1 sammanfattas de direkta effekterna för kommunerna av de olika skattereformerna.

Tabell 13.1 Skattereformernas effekter på kommunernas ekonomi, miljarder kr., 1991 års pris

Budget-år	Moms 1991	Inkomstskatt 1990-års reform		1991-års reform		Total effekt	Effekt utan avräkn
		Förskott	Avräkn	Förskott	Avräkn		
1991	7.0					7.0	7.0
1992	7.0	1.8	1.8			10.6	8.8
1993	7.0	1.8	1.8	X	X	10.6+2X	8.8+X
1994	7.0	1.8		X	X	8.8+2X	8.8+X
1995	7.0	1.8		X		8.8+X	8.8+X

Källa: Egna preliminära beräkningar

De långsiktiga direkta effekterna på kommunernas ekonomi av skattereformerna innebär kostnadsminskningar på omkring 7 miljarder kronor och intäktsökningar på cirka 3 miljarder kronor enligt våra preliminära beräkningar. Till detta kommer emellertid att förslag om höjda bostadsbidrag till pensionärer, barnfamiljer och ensamstående med låga inkomster är kopplade till skattereformerna. Med dagens regler skulle större delen av dessa ökade transfereringsutgifter falla på kommunerna.

Skattereformens kommunalekonomiska effekter leder, enligt staten, till att de finansiella relationerna mellan stat och kommuner måste ses över. Flera skäl talar för att man i samband med detta grundligt prövar flera delar både i det nuvarande regelsystemet för kommunalskatt och i fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommuner.

Ett reformerat kommunalt skattesystem

Vi har tidigare visat att det nuvarande systemet för utbetalning av kommunalskatt i sig skapar planeringsproblem för kommunerna. Systemet med "förskott" som baseras på ett två år gammalt inkomstunderlag innebär att förändringar i kommunernas kostnader och intäkter aldrig ligger i fas, medan systemet med avräkningslikvid skapar stora svängningar i de totala kommunala skatteinkomsterna.

Om reglerna för kommunalskatt förenklades skulle kommunernas planeringssituation underlättas. Om skillnaden mellan utgifts- och inkomstförändringar blir mindre minskar dessutom konflikten mellan rationella beslut på lång och kort sikt.

Skattereformerna, och de föreslagna förändringarna av bostadspolitiken, innebär att boendekostnaderna stiger kraftigt. För att motverka negativa fördelningspolitiska konsekvenser för låginkomsttagare diskuteras väsentligt höjda bostadsbidrag. Syftet med de olika bostadsbidragen är fördelningspolitiskt. Trots att fördelningspolitiken är en uttalad uppgift för den nationella politiken svarar kommunerna i dag för merparten av bidragskostnaderna. Det är inte rimligt att kommunerna skall svara för ytterligare kostnader för fördelningspolitiskt motiverade transfereringsutgifter. (Detta har dock redan inträffat 1990, då staten beslutat om ändrade regler för KBT till följd av 1990 års skattereform.)

De senaste åren har kommunerna genom ökade skatteutjämningsavgifter i stigande grad själva finansierat den kommunala skatteutjämningen. När skatteutjämningsavgiften infördes sågs den som ett sätt att bidra till att minska statens budgetunderskott. Detta argument för en kommunalt finansierad kommunal fördelningspolitik gäller inte längre.

Principerna för en reform av systemet för kommunalskatt kan skisseras med utgångspunkt från bristerna i dagens system. Skattereformens effekter på kommunernas ekonomi blir då endast en delaspekt i en allmän översyn. I tabell 13.2 beskrivs några av de faktorer som bör beaktas vid en framtida reform. Vid en noggrannare genomgång kan ytterligare faktorer inkluderas.

Tabell 13.2 Principskiss för reformering av det kommunala skattesystemet[1]

Momsavlyft	+
Inkomstskattereform	+
Bostadsbidragen förstatligas	+
Skatteutjämningsavgifterna avskaffas	+
Avräkningslikviden avskaffas	−
SUMMA	x

[1] Positiva tecken anger kostnadsminskningar/inkomstökningar
Negativa tecken kostnadsökningar/inkomstminskningar

Principen, så som den skisseras i tabell 13.2, innebär att avräkningslikviden avskaffas. Det inkomstbortfall som detta leder till, vägs mot andra förändringar som främst innebär kostnadsbesparingar men också vissa inkomstförstärkningar för kommunerna. Den sammanlagda nettoeffekten kan inte beräknas förrän skattereformen och den bostadspolitiska reformen beslutats av riksdagen.

Två problem som följer av den redovisade principskissen måste beaktas.

Den skisserade modellen innebär att ryckigheten i kommunernas skatteinkomster minskar. Den tvååriga eftersläpningen mellan inkomster och kostnadsutveckling kvarstår dock. Eftersläpningen kan reduceras genom att förskottsunderlaget skrivs upp med hänsyn till kostnadsutvecklingen. Kriterierna för detta index bör utformas så att en årlig förhandlingssituation om uppskrivningens storlek inte skapas. Detta innebär i sin tur att någon exakt anpassning mellan prisutveckling och inkomster inte kan uppnås. Det enda sättet att åstadkomma detta är att kommunerna löpande under budgetåret erhåller inkomster baserade på samma års preliminärskatter. Ett sådant system skulle dock innebära att kommunerna aldrig i förväg känner till storleken på budgetårets skatteinkomster.

De skisserade förändringarna av kommunernas skattesystem leder till stora omfördelningar mellan kommunerna. En förändring av skattesystemet efter de angivna principerna måste därför kopplas samman med den planerade reformeringen av statsbidragssystemet.

En exakt neutralisering på totalnivå innebär att nettoresultatet av samtliga förändringar blir noll. Ett positivt nettoresultat innebär i princip att den kommunala skattebasen vidgas. I ett snävt perspektiv kan detta vägas mot den gradvisa urholkningen av statsbidragens värde.

I ett vidare perspektiv kan frågan om kommunernas framtida skattebas kopplas till tre olika frågeställningar.

* Generaliseringen av de kommunala "statliga kommunalskatteintäkterna" (statsbidragen) som påverkar kommunernas handlingsfrihet och effektivitet inom givna inkomstramar.
* Decentraliseringen av det offentliga verksamhetsansvaret ut till kommunerna som påverkar behovet av inkomstomfördelning mellan stat och kommuner.
* De föreslagna centrala skattereformerna, som i praktiken sätter mycket snäva gränser för kommunerna att själva påverka sina skatteinkomster.

Förslaget om reformerad inkomstskatt innebär att den statliga, direkta inkomstskatten avskaffas för stora inkomstskikt och i övrigt sänks dras-

tiskt. För över 80 procent av inkomsttagarna kommer kommunalskatten att vara den enda direkta inkomstskatten.

Ett viktigt syfte med de föreslagna skattereformerna är att uppnå likformig beskattning mellan arbete och kapital. För kapital föreslås en nominell beskattning. Med en nominell beskattning av kapital hamnar man på en skattesats kring 30 procent på kapital vid något så när rimliga antaganden om inflation och real avkastning. Skall ambitionen om likformig beskattning upprätthållas även på sikt leder utredningens förslag således till att ett kommunalt skattetak kring 30 procent i praktiken införs. Kravet på likformighet, i kombination med valet av nominell kapitalbeskattning, innebär att kommunalskatten inte kan höjas, även om ett samhällsekonomiskt utrymme skulle skapas till exempel genom sänkning av andra skatter.

14 Kommunerna på 1990-talet — stora krav på förändringar

I praktiken kommer 1990-talet för kommunerna att innebära en kombination av flera, men inte alla, de åtgärder eller förändringar som skisserats i tidigare kapitel.

Förändrade verksamhetsformer måste prövas och vardagsrationaliseringarna fortsätta. Samtidigt kommer behovet att väga olika kommunala verksamheter mot varandra att bli stort. Ökad avgiftsfinansiering kan i detta sammanhang snarare ses som ett medel att genomföra dessa omprioriteringar, än ett sätt att märkbart öka kommunernas inkomster.

Den kommunalekonomiska paradoxen inför 1990-talet består av flera delar. Kommunerna har under de senaste årtiondena fått en allt större roll inom den offentliga sektorn. Denna tyngdpunktförskjutning kommer att ytterligare förstärkas under 1990-talet. Kommunerna får ansvar för en växande andel av de offentliga verksamheterna parallellt med att staten gradvis övervältrar finansieringsansvaret på kommunerna. Samtidigt finns det i och med skattereformen i praktiken, oberoende av formellt skattestopp eller ej, och oberoende av de samhällsekonomiska förutsättningarna i övrigt, mycket små möjligheter för kommunerna att höja utdebiteringen.

Den gradvisa övervältringen av finansieringsansvaret på kommunerna leder lätt till att också kvaliten i de kommunala verksamheterna successivt urholkas. Upprepade osthyvlingar på kostnadssidan utan omprövningar av mål och verksamhetsformer får efter ett tag obönhörligen denna konsekvens.

För kommunerna står valet i dag mellan en gradvis utarmning av allting eller tydliga prioriteringar och omprövningar av verksamhetsformer. Även om de finansiella förutsättningarna skulle förbättras kommer kommunerna aldrig ifrån behovet att prioritera. Verksamheter måste alltid vägas mot verksamheter i en föränderlig värld.

För att kommunerna skall klara att genomföra omprövningar krävs dock ett helt annat samspel mellan den centrala och den lokala nivån. Nu är statens roll att säga vad kommunerna skall göra *mera*, medan man överlåter åt den kommunala demokratin att bestämma vad man skall göra *mindre*. Samtidigt får sektorintressena stort genomslag i den centrala politiken när kommunerna försöker omprioritera.

Statens roll gentemot kommunerna måste förändras på flera sätt om kommunerna skall klara sina uppdrag under 1990-talet. Centrala krav och central resurstilldelning måste kopplas samman. Inkomst- och regelsystem gentemot kommunerna måste generaliseras för att kommunerna själva skall kunna ta ansvar. Den centrala styrningen måste i första hand gå ut på

att skapa likvärdiga villkor mellan kommunerna. Lokala olikheter skall inte leda till nya statliga regler.

Skatteutrymmet, hur stort eller litet det än bedöms vara, måste fördelas mellan stat och kommuner. Skatteutrymmet måste också fördelas mellan offentlig verksamhet och offentliga transfereringar. Under 1990-talet måste staten välja mellan att antingen fortsätta att öka de nuvarande statliga transfereringarna till hushållen eller skapa finansiellt utrymme för kommunal verksamhet med god kvalitet.

En gemensam uppgift för stat och kommuner under 1990-talet blir att hitta ett kommunalt skattesystem som är anpassat till skattereformen och samtidigt kopplat till den kommunala självbestämmanderätten. Skillnader i skattekraft, befolkningsstruktur och andra strukturella kostnadsskillnader bör utjämnas genom central fördelningspolitik gentemot kommunerna. Däremot måste olika servicenivåer, skillnader i effektivitet och politisk viljeinriktning mellan olika kommuner ge utslag på den kommunala skattenivån. Har systemet inte utrymme för sådana variationer, både uppåt och nedåt, blir den kommunala beskattningsrätten innehållslös.

KUNGL. BIBL.
1990-06-05
STOCKHOLM

Bilagor till långtidsutredningen 1990

Nr	Namn	Författare
1.	Metoder, modeller och beräkningar	Finansdepartementet
2.	Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EG:s inre marknad	Harry Flam och Henrik Horn Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet
3.	Svenskt näringsliv och den europeiska integrationen	Lars Lundberg Industrins utredningsinstitut
4.	Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG	Per Lundborg Industrins utredningsinstitut
5.	Finansiell integration, resursfördelning och penningpolitik	Lars Svensson Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet
6.	Det framtida arbetskraftsutbudet	Statistiska centralbyrån
7.	Sveriges framtida befolkning	Statistiska centralbyrån
8.	Skogsnäringen: Miljöfrågor, avreglering, framtidsutsikter	Lars Hultkrantz och Sören Wibe Lantbruksuniversitet i Umeå
9.	Tillväxt och miljö – en studie av målkonflikter	Lars Bergman Handelshögskolan i Sthlm
10.	Den internationella utvecklingen	Kjell Andersen och Derek Chambers
11.	Svensk hälso- och sjukvård i ett internationellt perspektiv	Åke Blomqvist University of Western Ontario, Canada
12.	Det omedvetna valet – nationell politik och regional obalans	Expertgruppen för forskning om regional utveckling
13.	Kunskapsbildning för strukturell förnyelse	Lennart Ohlsson
14.	Landsting för välfärd	Landstingsförbundet
15.	Bostadsmarknaden under 1990-talet	Bengt Turner m. fl. Statens institut för byggnadsforskning
16.	Samhällsekonomins transport- och kommunikationsförsörjning	Folke Snickars
17.	Privat tjänstesektor	Statens industriverk
18.	Industrin till år 2000 – ett tillväxtdecennium?	Statens industriverk
19.	Inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1967–1987	Kjell Jansson Statistiska centralbyrån
20.	Kommunerna på 90-talet – krav och restriktioner	Svenska kommunförbundet
21.	Energi – miljö – ekonomi	Statens energiverk
22.	Utbildning för 2000-talet	Karl-Gustav Andrén, Erik Wallin och Bengt Christer Ysander
23.	Kvinnors roll i ekonomin–hushållsproduktion, marknadsproduktion och jämställdhet	Christina Jonung och Inga Persson (red.) Lunds universitet
24.	Svensk lönebildning – teori, empiri, politik	Bertil Holmlund Uppsala universitet
25.	Miljöproblemen i framtiden	Lars Lundgren m. fl. Naturvårdsverket
26.	Den offentliga sektorn	Stefan Fölster

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTALLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM.
TEL: 08-739 96 30. FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.