

# Förord

Det svenska välfärdsamhället står inför stora utmaningar. En åldrande befolkning, strukturella förändringar på arbetsmarknaden och globaliseringens befarade negativa effekter på skattebasernas styrka och fördelning inom riket ställer krav på ökad beredskap för omprövningar av såväl det offentliga åtagandet som ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting. Dessa krav framträder extra starkt i vårt land där den kommunala verksamheten räknat som andel av BNP är större än i så gott som alla andra OECD-länder. Danmark är det enda landet som valt att lägga ett lika stort ansvar på den kommunala nivån som vi gjort.

Samtidigt är medborgarnas uppslutning kring de generella välfärdsystemen fortsatt starkt. En nedmontering eller privatisering av välfärdsystemen är därför inget realistiskt alternativ när olika förslag till förändringar diskuteras. Det måste i stället handla om en grundlig genomgång av ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn och vilka möjligheter vi inom de givna ramarna har att hitta effektivare modeller för finansiering och produktion av den offentligt finansierade verksamheten. Belastningen på vissa system har efterhand blivit så stor att de hotar att falla sönder. Ett exempel är det kommunala utjämningsystemet. Det har visat sig vara ett effektivt medel för att skapa de grundläggande förutsättningar som krävs för att kunna lägga ett sådant stort ansvar på den kommunala sektorn som vi valt att göra. Utjämnings mellan kommunerna har emellertid efterhand drivits allt längre, systemet har blivit allt mer komplicerat och svåröverskådligt samtidigt som påfrestningarna i form av ökade kommunala utgifter och risken för ökade framtida regionala skillnader i de kommunala skattebaserna blivit allt mer påtagliga.

I syfte att reda ut begreppen och skapa större klarhet inför de omprövningar som vi står inför har ESO givit professor Lars Söderström vid Lunds universitet i uppdrag att analysera de

grundläggande förutsättningarna för den kommunala verksamheten. I den rapport han här presenterar redogör han för den forskning som bedrivits om det offentliga åtagandet på såväl lokal som nationell nivå och för innebörden av subsidiaritetsprincipen. Den sistnämnda principen har, inte minst efter EU-inträdet, fått en alltmer framträdande roll i de diskussioner som förs om ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn. Han presenterar också förslag till lösningar på de utmaningar som våra välfärdssystemen står inför.

Som vanligt i ESO-sammanhang ansvarar författaren själv för innehållet, slutsatser och de förslag som presenteras i rapporten.

Stockholm i april 2002

***Leni Björklund,***  
Ordförande för ESO

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>11</b>
2.1	Den konventionella visdomen.....	12
2.2	Kommunsektorns verkliga storlek.....	14
<b>3</b>	<b>När staten är tongivande .....</b>	<b>19</b>
3.1	Argument för lokala politiska organ.....	20
3.2	Intresseprincipen.....	21
3.3	Lokal självstyrelse på statens villkor .....	22
<b>4</b>	<b>När kommunerna är tongivande.....</b>	<b>25</b>
4.1	Subsidiaritetsprincipen.....	25
4.2	Mångfald är bra.....	28
4.3	Konkurrens är bra .....	29
4.4	Riksdagen som representant för kommunerna .....	31
<b>5</b>	<b>Konkurrensproblemet.....</b>	<b>33</b>
5.1	Den konventionella visdomen en gång till .....	34
5.2	Hemligheten med den nordiska modellen.....	35
5.3	Dagens utjämningsystem .....	38
<b>6</b>	<b>Kritik mot utjämningsystemet.....</b>	<b>43</b>
6.1	Kritik mot inkomstutjämnningen .....	43
6.2	Kritik mot kostnadsutjämnningen .....	47
6.3	Aktuella utredningar .....	51

<b>7</b>	<b>Utmaningar .....</b>	<b>53</b>
7.1	Demografiska påfrestningar.....	53
7.2	Globaliseringen.....	57
<b>8</b>	<b>Alternativ finansiering .....</b>	<b>59</b>
8.1	Omsorgsförsäkring.....	59
8.2	Allmän värdförsäkring.....	63
8.3	Skolcheckar .....	66
8.4	Lokala variationer .....	68
<b>9</b>	<b>Avslutande kommentar .....</b>	<b>71</b>
	Referenser .....	75
	Summary.....	81
	ESO:s rapporter.....	85

# 1 Sammanfattning

Det var först 1975 som lokal självstyrelse blev ett begrepp i den svenska författningen. Men kommunsektorn har sedan gammalt haft en omfattande verksamhet. I själva verket har Sverige (tillsammans med Danmark) världens största kommunsektor. Många av de uppgifter som här sköts av kommuner och landsting, sköts i andra länder på delstatlig eller nationell nivå, för så vitt de över huvud taget sköts i den offentliga sektorn. I Sverige svarar kommunsektorn (exklusive kommunala bolag) för inte mindre än ca 70 procent av den offentliga konsumtionen. Till största delen handlar det om individuella välfärdstjänster – vård, skola och omsorg.

Efter inträdet i EU har det hörts röster för att utvidga den lokala självstyrelsen på så sätt att kommuner och landsting ges större inflytande över vilka uppgifter man skall ha samt hur dessa skall skötas. För denna ståndpunkt åberopas den s.k. subsidiaritetsprincipen, enligt vilken statens primära funktion är att vara "hjälpreda" åt lokala politiska organ i den omfattning som dessa själva önskar. En strikt tolkning är att direkta val till riksdagen avskaffas och folkstyrelsen helt och hållet utövas via politiska organ på lokal nivå. Förhoppningen är att en modell baserad på subsidiaritetsprincipen stimulerar mångfald i den offentliga verksamheten och vitaliserar det politiska livet.

Finansteoretiska läroböcker ger en annan bild av den lokala självstyrelsen. Idealet enligt läroböckerna är att de lokala organens verksamhet begränsas till försörjningen med lokala *kollektiva* nyttigheter, såsom gator och brandskydd, och att staten sköter all övrig offentlig verksamhet. Med en sådan ordning skulle ca 80 procent av kommunernas och landstingens nuvarande uppgifter lyftas över på staten (och socialförsäkringssystemet).

Läroböckernas slutsats bygger på observationen att det finns stora skillnader i kommuners (och landstings) *förmåga* att erbjuda välfärdstjänster. Detta gör hela strukturen av lokala politiska organ

instabil. För att ge en viss service, exempelvis utbildning åt alla 7-åringar, måste kommunerna ha högst skiftande skatteuttag. Ju fler 7-åringar en kommun har och ju lägre den skattepliktiga inkomsten per invånare är, desto hårdare beskattning måste kommunen ha för att uppnå en viss behovstäckning. De kommuner som har sämst position måste ha högst skatt, vilket skrämmer bort deras skattebetalare och ytterligare försämrar deras position. Samtidigt får de kommuner till vilka inkomsttagare flyttar en möjlighet att ytterligare sänka sin skatt och på så sätt bli än mer attraktiva. Eftersom ett system med detta slags instabilitet är ohållbart, menar läroböckerna att lokala politiska organ bör ha en mycket begränsad verksamhet. I många länder har man följt denna rekommendation.

De nordiska länderna har utvecklat en speciell lösning på detta s.k. konkurrensproblem. För att säkerställa någorlunda lika förutsättningar i alla kommuner och landsting används ett system för att *utjämna* kommunala inkomster och kostnader. Sverige har den högsta utjämningsambitionen. Riktmärket är att 95 procent av alla inkomstskillnader och 100 procent av alla behovsrelaterade kostnadsskillnader skall utjämnas. Detta låter enkelt, men frågan är om detta är en hållbar modell för framtiden. Både demografiskt och sysselsättningsmässigt är utvecklingen i olika delar av landet mycket olika. Härigenom ökar kraven på utjämning och de samhällsekonomiska kostnaderna för utjämnningen tenderar att bli mycket höga.

Nuvarande inkomstutjämnningen är så långtgående att kommunerna knappast vinner något alls, och i vissa fall t.o.m. förlorar på att personer som bor i kommunen får högre inkomst, eller om det flyttar in nya inkomsttagare i kommunen. Kan vi under sådana omständigheter vänta oss att man i kommuner och landsting vill ägna sig åt att bygga bostäder och stärka näringslivets utvecklingsmöjligheter? För Sveriges ekonomi är det av stor vikt att det finns sådana incitament i kommunsektorn. På många orter är kommuner och landsting de största arbetsgivarna.

Kostnadsutjämnningen avser behovsrelaterade kostnadsskillnader. För detta ändamål beräknas en "standardkostnad" för respektive verksamhet baserad på respektive kommuns befolkningssammansättning m.m. Eftersom standardkostnaden är ett statistiskt mått med utrymme för viss slumpvariation, innebär kostnadsutjämnningen att kommuner och landsting blir såväl överkompenserade och underkompenserade för de verkliga kostnadsskillnaderna. Utjämnningen får ett inslag av lotteri.

Samtidigt öppnas möjligheter för kommuner och landsting att påverka utfallet av utjämnningen. Inom exempelvis äldreomsorgen är det stor skillnad mellan standardkostnaden för personer i, säg, åldern 75–84 år och den faktiska kostnaden för pigga och krassliga 80-åringar. En kommun som kan attrahera de pigga och stöta bort de krassliga ("cream skimming") blir belönad i kostnadsutjämnningen. De som satsar på äldreomsorgen och försöker bli av med vårdköer missgynnas i utjämnningen i den mån som de därigenom attraherar vårdbehövande från andra kommuner. Dessa slags incitament motverkar en god utveckling av samhällsekonomin.

De nämnda problemen försvåras i takt med att kommuner och landsting blir mer heterogena i demografiskt och sysselsättningsmässigt avseende. Att acceptera större variation i kommuners och landstings skattepriser, dvs. förmåga att erbjuda välfärdstjänster, är knappast en utväg. Risken är då att systemet blir instabilt med successivt växande skillnader mellan kommuner och landsting med gynnsamt respektive ogynnsamt utgångsläge. Ur politisk synvinkel kan en sådan utveckling inte accepteras. I praktiken är det därför svårt undkomma läroböckernas slutsats att betydande delar av välfärdstjänsterna bör läggas utanför kommunernas och landstingens ansvar.

Närmare bestämt är det *finansieringen* av dessa tjänster som skall lyftas ut från kommunsektorns budget. I första hand kan man pröva att finansiera äldreomsorg och sjukvård på nationell nivå. Dessa områden svarar idag för ungefär hälften av kommunsektorns verksamhet. En möjlighet är att ordna finansieringen med en nationell äldreomsorgsförsäkring (äldrevarldsförsäkring) respektive sjukvårdsförsäkring som placeras i socialförsäkringen. En sådan ordning kan kombineras med en kundvalsmodell för att generera konkurrens mellan olika vårdgivare och därmed också en möjlighet för kommuner och landsting att kvarstå i rollen som utförare av omsorg respektive vård.

## 2 Inledning

Syftet med denna rapport är att diskutera vilken roll kommuner och landsting lämpligen skall spela i 2000-talets samhälle.<sup>1</sup>

I Sverige och andra nordiska länder har kommuner och landsting en internationellt sett exceptionellt omfattande verksamhet, uppgående till inte mindre än 70 procent av den offentliga konsumtionen. För att alla landets kommuner och landsting/regioner skall klara sina uppgifter krävs en långtgående kompensation för olikheter i inkomster och kostnader. Numera sker denna kompensation till stor del genom det kommunala utjämningsystemet, till vilket välbeställda kommuner och landsting betalar avgifter och från vilket alla andra kommuner och landsting får bidrag. Detta system uppvisar påtagliga brister, varför man måste sätta frågetecken för den modell som idag valts för den offentliga sektorn. I det följande hävdas att ett ökat ansvar för finansieringen av framför allt äldreomsorg och sjukvård måste läggas på nationell nivå, förslagsvis inom socialförsäkringens ram.

Tidigare har kommunsammanslagningar använts för att stärka kommunernas förmåga att sköta ett växande ansvar inom välfärdspolitiken. Detta är en diskutabel väg. Vad man vinner i ekonomisk styrka får man betala i form av minskat demokratiskt inflytande. Poängen med kommuner är att medborgarna kommer nära de politiska besluten och kan känna sig delaktiga i verksamheten. I annat fall kanske det är bättre att verksamheten sköts av statliga organ.

---

<sup>1</sup> Framställningen bygger på mina tidigare skrifter i ämnet, framför allt bilaga 8 till *Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn* (SOU 1994:144), bidraget till samlingsvolymen *Fiscal federalism and state-local finance* med Jørn Rattsø som redaktör (Edward Elgar, 1998) samt ett par rapporter från Valfärdspolitiska rådet som jag medverkat i: *Från dagis till servicehus, Valfärdspolitik i livets olika skeden* (SNS, Studieförbundet näringsliv och samhälle, 1999) och *Privatiseringens gränser, Perspektiv på välfärdspolitiken* (SNS, 2000). Under arbetets gång har jag fått många värdefulla synpunkter från ESO:s referensgrupp och personal.

## 2.1 Den konventionella visdomen

Inledningsvis skall vi se på den klassiska lärobokens svar på frågan om vilken roll lokala politiska organ skall spela i den offentliga ekonomin. Läroböckerna på området är ganska tydliga. För det första görs en uppdelning mellan uppgifter för den privata sfären och den politiska sfären. Till den privata sfären räknas inte bara de aktiviteter som sker i marknadsekonomin, utan också allt det som äger rum i familjer, byalag, fackföreningar, församlingar osv., vad som med ett ord brukar kallas "det civila samhället". Som regel sker huvuddelen av ett lands ekonomiska verksamhet i den privata sfären.

Till politikens uppgifter hör att ansvara för stabiliseringen av ekonomin, t.ex. att dämpa konjunktursvängningar och undvika inflation. Hit hör också att vidta de mått och steg som behövs för att fördelningen av konsumtionsmöjligheter m.m. skall bli rimligt rättvis samt att komplettera och korrigera den aktivitet som sker i den privata sfären så att resursanvändningen som helhet blir så effektiv som möjligt vad gäller investeringarnas inriktning och omfattning, konsumtionsmönstret, hänsynen till naturvärden osv. Att sådana kompletteringar och korrigeringar behövs inser de flesta, men vilken omfattning de skall ha är en politisk tvistefråga.

Marknadsekonomin bygger på frivillighet och är således begränsad till verksamheter som ger de direkt inblandade parterna en ömsesidig fördel. Det är inte nödvändigt att fördelarna bara gäller vederbörande personer själva. Man kan agera osjälviskt med syftet att utomstående skall få del av de fördelar som en verksamhet genererar. Ibland är fördelar för utomstående oavsiktliga eller t.o.m. ofrånkomliga. Det föreligger då en s.k. extern effekt.<sup>2</sup>

I extrema fall är de potentiella förmånstagarna en mycket stor grupp. Och många gånger är det omöjligt att utestänga någon från att dra fördel av de insatser som görs. Närmiljön är ett exempel. Att t.ex. nedskräpning undviks är till fördel för alla som bor i omgivningen. Detta är lätt att inse, liksom att det kan vara svårt att åstadkomma en aktion mot nedskräpning på frivillig väg. I och med att enskilda personers insats eller frånvaro av insats bara påverkar resultatet med en bråkdel, är många frestade att ställa sig utanför aktionen och bli *fripassagerare*. När fler drar sig undan, får de andra

<sup>2</sup> I detta exempel handlar det om en positiv extern effekt. Det finns också negativa externa effekter, då det handlar om att *utomstående* personer/verksamheter i omgivningen skadas av en viss aktivitet. Externa effekter hänför sig till avtalslösa tillstånd. Om grannar kommer överens om att den ene kompenserar den andre för oljud i samband med ett kalas, är det inte fråga om en extern effekt. Då är denna effekt "internaliserad".

argument för att inte heller bidra. "Varför skall jag, när ... ?" Lösningen är att tvinga hushållen att medverka, antingen genom att de åläggs att själva aktivt medverka i renhållningen eller på så sätt att de åläggs betala för att få denna gjord. Att bestämma om sådant tvång är en politisk uppgift. Av tradition är det en uppgift för respektive kommun eller landsting.

Närmiljön är en s.k. lokal kollektiv nytthet. Andra exempel är parkanläggningar, brandskydd, stadsplanering och gatufrid, kort sagt allt som vi drar fördel av på det lokala planet och inte kan utestängas från, när det väl finns där. En annan egenskap hos kollektiva nyttheter är att en persons konsumtion inte hämmar andra personers konsumtion. Ett offentligt konstverk kan tas som exempel. Att någon betraktar konstverket inskränker inte andras möjligheter att göra detta. Det finns också nationella kollektiva nyttheter, såsom goda internationella relationer, skydd mot yttre fiender och ett opartiskt rättsväsende. Också för dessa nyttheter gäller antingen att alla har lika mycket eller att ingen har något alls.

Bara en liten del av resursanvändningen i ett samhälle gäller kollektiva nyttheter. Huvuddelen avser (i teknisk mening) *individuella* nyttheter. Dessa är möjliga att avgränsa till enstaka personer. Typexempel är mat, kläder och sjukvård. Att många individuella varor, som t.ex. bostäder, används av ett kollektiv gör dem inte mindre individuella. Avgörande är inte antalet brukare, utan möjligheten att begränsa brukarna, eventuellt till en enda person.

I de ekonomiska läroböckerna är den offentliga sektorns främsta uppgift att svara för försörjningen med kollektiva nyttheter, eftersom frivilliga lösningar inte kan förväntas fungera tillräckligt bra när det gäller sådana nyttheter. Till detta kommer – som nämnts – ansvar för stabiliseringspolitiken och de insatser som behövs för att uppnå en (i någon mening) rättvis fördelning av produktionsresultatet. Vissa ingrepp kan också behövas i produktionen av individuella nyttheter vid s.k. marknadsmisslyckanden. För att en effektiv resursanvändning av individuella nyttheter skall uppnås, kan det exempelvis krävas att man fastställer äganderätter (t.ex. utsläppsrättigheter) samt beskattar eller subventionerar viss produktion. Det kan också vara önskvärt med särskilda insatser för konsumentupplysning m.m.

Ifråga om ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn är budskapet i den klassiska läroboken att kommunsektorn skall ta hand om de *lokala* kollektiva nyttheterna och att staten skall sköta allting annat som ingår i den offentliga verksamheten (t.ex.

Musgrave, 1959). Staten skall alltså sköta försörjningen med nationellt kollektiva nyttigheter, stabiliseringspolitiken och fördelningspolitiken. Detta är en pragmatisk slutsats. Att kommunsektorn inte skall ha hand om nationellt kollektiva nyttigheter säger sig självt. Ifråga om stabiliseringspolitiken och fördelningspolitiken är motiveringen att kommuner och landsting helt enkelt inte klarar att göra en effektiv insats. Även kommuner och landsting kan vara frestade att vara fripassagerare i stabiliseringspolitiken och det är inte säkert att de vill sträva mot samma mål inom fördelningspolitiken.

## 2.2 Kommunsektorns verkliga storlek

Det är lätt att konstatera att den svenska verkligheten på väsentliga punkter avviker från den klassiska lärobokens ideal. I vårt land bedriver kommunsektorn en avsevärt mer omfattande verksamhet än läroboken rekommenderar. Och det är inte bara Sverige som är annorlunda. Man kan tala om en speciell *nordisk* modell när det gäller förhållandet mellan staten och kommunsektorn. Ingen annanstans i världen finns det kommuner och landsting med så omfattande verksamhet som i de nordiska länderna (dock med undantag för Island).

Vad som ingår i den svenska kommunsektorns verksamhet (exklusive transfereringar) illustreras i Tabell 1.<sup>3</sup> Totalt rör det sig om ca 20 procent av BNP. Till kategorin lokala kollektiva nyttigheter hör allmänna offentliga tjänster, samhällsskydd, samhällsutveckling, delar av fritidsverksamheten och kulturen, transporter och kommunikation samt vissa tjänster för näringslivsändamål. Som framgår av tabellen upptar dessa tjänster en mindre del av den totala verksamheten. Denna domineras i stället av komplexet "vård, skola, omsorg", som utgör gott och väl 75 procent av kommunsektorns verksamhet. De tjänster som hör till kategorin "vård, skola, omsorg" är i allmänhet individuella i den mening som tidigare angetts, dvs. att de kan avgränsas till enskilda personer.

---

<sup>3</sup> I denna sammanställning ingår inte kommunala bolag. Senare uppgifter har inte kunnat erhållas.

Tabell 1. Kommunernas och landstingens reala utgifter\* 1995.  
Procenttal.

Verksamhet	Andel av totala utgifter	Andel av BNP
Allmänna offentliga tjänster	11,0	2,10
Försvar	0,1	0,01
Samhällsskydd och rättsskipning	1,3	0,26
Utbildning	20,9	3,99
Hälsa- och sjukvård	25,4	4,83
Social trygghet	28,8	5,49
Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	2,3	0,45
Fritidsverksamhet, kultur och religion	6,3	1,20
Energi	0,5	0,09
Transporter och kommunikation	1,9	0,36
Andra näringslivsändamål – och tjänster	1,3	0,24
Ofördelade offentliga utgifter	0,2	0,05
Totala reala utgifter	100,0	19,05

\*) I reala utgifter ingår konsumtion och investeringar, men ej transferreringar. Kommunala bolag är ej medräknade.

Källa: Statistiska Centralbyrån, *Nationalräkenskaper* N 10 SM 9701.

De svenska kommunernas och landstingens relativa position i den offentliga sektorn belyses i Tabell 2. Ifråga om såväl totala inkomster som totala utgifter står kommunerna och landstingen för ca 40 procent. Ser vi på utgifterna är deras andel av transferreringarna beskedlig, ca 8 procent, medan andelen av den offentliga konsumtionen är desto större, drygt 70 procent.

Tabell 2. Kommunsektorns andel av den offentliga sektorn 2000.

	Hela offentliga sektorn miljarder kr	Kommunsektorn miljarder kr	Andel för kommunsektorn %
Inkomster	1 239	466	37,6
Skatter	1 100	338	30,7
Utgifter	1 154	464	40,2
Transfereringar	466	38	8,2
Räntebetalningar	89	7	7,9
Konsumtion	547	389	71,1
Investeringar	50	30	60,0
Finansiellt sparande	85	2	2,4

*Källa:* Proposition 2001/02:1 (budgetpropositionen), Bilaga 2, samt "Utvecklingen inom den kommunala sektorn", Skrivelse från Finansdepartementet, 2001.

Vad som belyses i dessa tabeller är ett smått sensationellt förhållande som tilldragit sig en hel del intresse bland ekonomer och statsvetare världen över. Det brukar sägas av de nordiska länderna, inte minst Sverige, intar en extrem position ifråga om totalt skattryck m.m., men vår särställning är faktiskt än mer framträdande vad gäller storleken på kommunsektorn. Många av de uppgifter som sköts på lokal nivå i Sverige, sköts i andra länder på delstatlig eller nationell nivå, för så vitt de över huvud taget sköts i den offentliga sektorn (OECD, 1997).

Andelen av skatteinkomsterna som faller på kommunsektorn ligger i alla de nordiska länderna utom Island över 20 procent.<sup>4</sup> Utanför Norden är det bara Japan som kommer upp till denna nivå, men Irland och Schweiz är inte långt efter. Detta skall ses i ljuset av att de nordiska länderna har en totalt sett hög beskattning. I förhållande till BNP ligger de nordiska ländernas skatteuttag på det lokala planet i nivå med det samlade skatteuttaget av lokala organ och delstater (kantoner, länder, provinser, regioner o.dyl.) i de federala nationerna. I Danmark och Sverige ligger det t.o.m. över de andra länderna. Den lokala beskattningen uppgår här till 16–17 procent av BNP. Vissa länder har ingen lokal skatt alls. I Europa ligger den lokala beskattningen under 2 procent av BNP i Storbritannien, Island, Nederländerna och Grekland. I gengäld får

<sup>4</sup> Island har speciella förhållanden på grund av landets litenhet. Det finns ett par hundra kommuner på Island. Var för sig är de för små att hantera den typ av uppgifter som kommunerna har i de andra nordiska länderna.

kommunsektorn i några av dessa länder relativt stora statsbidrag, varför de totala inkomsterna för denna sektor ändå hålls ganska väl uppe. Men kommunsektorn i de nordiska länderna utmärker sig också vad gäller totala inkomster i förhållande till BNP. Danmark ligger något över Sverige, framför allt beroende på att ansvaret för pensioner där ligger på kommunerna, medan pensionerna i Sverige räknas till den statliga sektorn.

Det finns flera statistiska problem med jämförelser av detta slag. En svårighet är att avgöra vad som är lokal beskattning. I många länder sker beskattningen på så sätt att kommunsektorn får en del av en viss nationell skatt, t.ex. en skatt på företagsinkomster. Ibland är det svårt att skilja ett sådant arrangemang från rena statsbidrag.

En annan svårighet gäller inflytandet över beskattningen på lokal nivå. I Sverige får kommuner och landsting normalt välja skattesats, men inte vad som skall beskattas, dvs. skattebasen. Detta ger ett begränsat inflytande. Periodvis har kommunerna inte ens detta inflytande, utan staten sätter gränser för valet av skattesats. Är det då alltså en lokal skatt? Denna fråga är särskilt relevant i Norge, där staten sedan flera år bestämt gränsvärden för de kommunala inkomstskattesatserna och samtliga kommuner numera ligger på den högsta tillåtna nivån. Är det en lokal beskattning om samtliga kommuner har samma skattebas och samma skattesats? Vad skiljer en sådan ordning från en ordning där man, som i Nederländerna, använder en nationell beskattning och sedan fördelar bidrag till kommunerna?

Det skulle föra för långt att utreda dessa frågor här. Och det vore onödigt. De nämnda problemen påverkar inte slutsatsen att de nordiska länderna intar en särställning ifråga om *omfattningen* på den kommunala verksamheten och att det i varje fall i de nordiska EU-länderna (Danmark, Finland och Sverige) handlar om en högst betydande nivå på den lokala beskattningen. Detta borde mana oss att noga fundera över de svenska kommunernas ställning i samhällsekonomin. *Har vi kommit på något som de andra länderna har kvar att upptäcka, eller är det kanske vi som tilldelat kommunerna en alltför stor roll?*

Mer principiellt kan man diskutera vad som är den ändamålsenliga rollfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Den grundläggande frågan är då vem som skall ha huvudrollen och vara den tongivande aktören: staten, kommunerna (respektive landstingen) eller möjligen en tredje part som EU? Eller annorlunda

uttryckt: *när skall folkets röst höras mest?* Synen på den offentliga sektorn blir lite olika beroende på vad man svarar på den frågan.

Relationen mellan staten och de lokala politiska organen kan betraktas uppifrån-och-ned eller nerifrån-och-upp. I det förra fallet uppfattas staten som *huvudman* och kommunerna/landstingen som *agenter* (eller rent av redskap) åt staten, medan rollerna är ombytta i det senare fallet. Staten ses då som kommunernas och landstingens "hjälpreda" för att lösa konflikter eller för att sköta aktiviteter av övergripande karaktär.

### 3 När staten är tongivande

Vi ser här först på fallet att staten är tongivande. Det är i detta fall värderingarna på central nivå som gäller. Man kan fråga sig vad det i så fall är för poäng med att alls ha lokala *politiska* organ för att sköta delar av den offentliga verksamheten. Även om vissa offentliga tjänster bäst sköts på regional eller lokal basis, hör det till saken att det finns många slags offentliga organ för ändamålet. Att agera via lokala *politiska* organ är bara en av många möjligheter.

Problemet med lokala politiska organ – ur det perspektiv vi här använder – är att dessa får sitt existensberättigande av att de har viss *autonomi*. Annars är ju den lokala demokratin poänglös. Man måste i detta fall räkna med lokala variationer i hur uppgifterna definieras och sköts. Det kan inte uteslutas att en kommun (eller ett landsting) agerar på sådant sätt att det skadar verksamheten i närliggande kommuner och landsting eller försummar att göra sådant som skulle kunna gynna verksamheten i närliggande kommuner eller landsting.

Det kan också vara så att en kommun eller ett landsting agerar i direkt strid med önskemål på central nivå, t.ex. bedriver en återhållsam politik samtidigt som man på nationell nivå är angelägen om att stimulera konjunkturen, eller att man lokalt bedriver en fördelningspolitik som går stick i stäv med vad man gör på nationell nivå. Ett aktuellt exempel är att man har olika syn på det allmännyttiga bostadsbeståndets roll; de avyttringar som sker i vissa kommuner har påståtts stå i strid med vitala *nationella* intressen.

En radikal lösning på dessa intressekonflikter vore att kommunerna och landstingen avskaffades och ersattes med statliga organ som arbetar regionalt/lokalt på uppdrag av centrala myndigheter, länsstyrelser etc. Vad hindrar att staten har ansvar för brandförsvaret, gator, parker, sjukhus, skolor och annat som idag hör till den lokala nivån?

### 3.1 Argument för lokala politiska organ

De som funderat över saken har som regel inte dragit slutsatsen att kommuner och landsting bör avskaffas, utan bara att deras *självständighet* bör begränsas. Det vanligaste argumentet för att behålla lokala politiska organ som komplement till de statliga organen är att detta ger en bättre anpassning av den offentliga verksamheten till lokalbefolkningens önskemål beträffande försörjningen med lokala kollektiva nyttigheter. Bakom detta argument ligger en förmodan om att kommunalpolitiker och landstingspolitiker inte bara är bättre informerade om de lokala förutsättningarna att producera vederbörande tjänster, utan också speglar folkviljan bättre än rikspolitikerna. I en av de ledande finansteoretiska läroböckerna uttrycks detta så att man på det lokala planet har kunskap om medborgarnas "true position" (Atkinson & Stiglitz, 1980).

Hur väl underbyggd denna förmodan är, får nu vara osagt. Hur som helst kan inte kunskap om folks "true position" betraktas som ett tillräckligt skäl att inrätta lokala organ med beskattningsmakt. Både på det lokala och nationella planet är det möjligt att ha privata intresseföreningar som finansieras med frivilliga bidrag av medlemmarna. Det krävs en kompletterande förutsättning för att motivera förekomsten av kommuner och landsting, nämligen att det finns behov av det *tvång* som ligger i den lokala beskattningsmakten. Tvång kan exempelvis motiveras med att kommunerna bedriver en verksamhet som frestar människor att agera fripassagerare. Hit hör, som tidigare nämnts, tillhandahållandet av lokalt kollektiva varor.

Ett annat, delvis besläktat, argument är att en offentlig sektor som inkluderar autonoma kommuner och landsting ger större flexibilitet än en offentlig sektor som bara består av statliga organ. De senare måste ha en viss uniformitet, medan de förra kan tillåta sig att vara olika; i varje fall så långt de får sina mandat i direkta val. Detta ger utrymme för experimenterande och snabb anpassning till ändrade förhållanden. Exempelvis är det osäkert om den kraftiga omstrukturering av den offentliga verksamheten på lokal nivå som skedde under 1990-talet hade varit möjlig i ett system med enbart statliga organ.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Som ett led i ansträngningarna att få balans i den svenska ekonomin under 1990-talet vidtog staten åtgärder för att hålla tillbaka kommunernas expansion. Åren 1991 till 1993 användes ett formellt skattestopp. Under 1994 användes i stället ett positivt incitament – de som inte höjde skatten fick ett bidrag av staten. Åren 1997 till 1999 tilläts skattehöjningar, men hälften av den skatteinkomst som en höjning gav drogs in till staten (i form av minskat bidrag). Under 1999 var det fem kommuner som råkade ut för detta.

Dessa försök att hålla den lokala beskattningen i schack kombinerades med den s.k. finansieringsprincipen från 1993. Enligt denna princip skall utgifter på den lokala nivån som är

Flexibiliteten uppfattas ibland som en *statisk* kostnadsfördel i och med att man får en bättre anpassning till lokala omständigheter. Bland dem som betonat detta argument kan Herber (1983) nämnas. Han tänker i första hand på fallet att man har en given uppsättning varor och tjänster som det gäller att producera på ett så billigt sätt som möjligt. Genom att produktionen görs på olika sätt på olika håll, blir totalkostnaden lägre. På senare tid har det varit vanligt att också peka på de *dynamiska* kostnadsfördelarna av flexibilitet. Detta argument spelar en central roll i Gunnar Wetterbergs plädering för en omfattande kommunsektor (Wetterberg, 2000). Han betonar särskilt det experimenterande som ligger i den kommunala självstyrelsen. När kommunerna kan välja olika lösningar, växer den samlade erfarenheten snabbare än när alla måste agera på samma sätt. Man lär av varandras misstag och framgångar.

### 3.2 Intresseprincipen

I hur hög grad kommunerna och landstingen skall begränsas, samt hur, kan diskuteras. Bland nationalekonomerna är Wallace Oates en ofta citerad representant för uppfattningen att man bör ha långtgående begränsningar. Han menar att de lokala politiska organen framför allt bör hållas utanför allt vad fördelningspolitik heter. Han godtar inte ens inkomstomfördelningar *mellan* kommuner.

För att hindra kommunerna från att bedriva egna inkomstomfördelningar har Oates föreslagit att de skall förbjudas att använda annat än benefit taxes, som med ett svenskt ord kan kallas intresse-skatter (Oates, 1972). Sådana skatter är öronmärkta för ett specifikt utgiftsområde och utgår i förhållande till berörda personers intresse (i form av nytta o.dyl.) av respektive verksamhet. Där så är möjligt tas dessa skatter ut som en brukaravgift, men t.ex. en fastighetsskatt och under vissa förutsättningar även en inkomstskatt kan också fungera som en intresseskatt.<sup>2</sup>

Denna s.k. intresseprincip är alternativ till förmågeprincipen, enligt vilken betalningsförmågan och inte intresset skall bestämma

---

föranledda av statliga beslut finansieras av staten, förslagsvis genom ökade statsbidrag. Det ligger i sakens natur att det inte alltid är lätt att beräkna kostnadskonsekvenserna av statens beslut. Från och med år 2000 är kommuner och landsting ålagda att ha en balanserad budget. En av stötestenarna är att få med tillräckliga avsättningar för de kommunal- och landstingsanställdas framtida pensionsanspråk.

<sup>2</sup> För en aktuell diskussion om kommunala skattebaser och andra finansieringskällor, se Svenska Kommunförbundet (2000b).

finansieringen. En egenskap hos intresseprincipen är att den utesluter systematiska inkomstomfördelningar. I Sverige har framför allt nationalekonomerna Erik Lindahl och Carsten Welinder försökt precisera intresseprincipens innebörd för beskattningen på kommunal nivå. De har hämtat inspiration från föregångaren Knut Wicksell, som redan 1894 propagerade för intresseprincipens tillämpning också på nationell nivå.<sup>3</sup>

Oates position kan förefalla långsökt, men faktum är att hans syn på relationen mellan staten och kommunerna (inklusive landstingen) ligger helt i linje med det synsätt som länge präglade den svenska lagstiftningen på området, framför allt 1862 års kommunalförordningar. Det var genom dessa som kommuner och landsting en gång bildades.<sup>4</sup> I det betänkande (1859) som låg till grund för 1862 års förordningar underströks att det är genom staten som kommuner och landsting får "sitt berättigande". De skall enligt betänkandet ägna sig åt för invånarna *gemensamma* angelägenheter, men bara i den utsträckning som dessa angelägenheter också är statsändamål (Stjernquist, 2000). Uppenbarligen hade man – av staten gillade – lokala kollektiva nyttigheter i åtanke när man skrev detta. Som sådan betraktades även fattigvård. (Numera har också socialförsäkringssystemet en central plats bland våra gemensamma angelägenheter.)

### 3.3 Lokal självstyrelse på statens villkor

Synen på kommunerna och landstingen som redskap för den statliga politiken har en lång tradition i Sverige. Det har förvisso funnits byalag, sockenstämmor och dylikt för att handha gemensamma angelägenheter på det lokala planet, men det råder ingen tvekan om att Sverige historiskt har tillhört kategorin länder med en stark centralmakt. Vittnesbörd om detta finns redan hos den romerske historieskrivaren Tacitus under första århundradet av vår tideräkning. Centralstyrningen av de svenska kommunerna har minskat, men på många andra håll är den fortfarande påtaglig. I bl.a. Nederländerna gäller alltså att borgmästare utses av regeringen. I

---

<sup>3</sup> Detta skedde i pamfletten "Våra skatter. Hvilka betala dem och vilka borde betala?. Synpunkter och förslag av Sven Trygg [pseud.]", Wicksell (1894). Se också Wicksell (1896, 1987), Lindahl (1921) och Welinder (1935).

<sup>4</sup> Genom dessa förordningar fick kommunerna ställning som självständig juridisk person. Samtidigt skedde en uppdelning på kyrkliga kommuner (församlingar) och borgerliga kommuner (landsting, städer och landskommuner). Först 1953 kom en enhetlig kommunallag för städer och landskommuner.

Frankrike är rektorer för alla slags skolor, inklusive förskolor, utsedda av regeringen för att bevaka att verksamheten sker i enlighet med nationella mål (Tarschys, 2001).

Även om den formella centralstyrningen blivit mindre uttalad, är det inte svårt att hitta aktuella exempel på att det traditionella synsättet alltjämt är framträdande. Ett exempel är en aktuell skrivelse från Finansdepartementet. I anslutning till en diskussion om maxtaxa inom barnomsorgen och en aviserad reform av förbehållsbeloppet inom äldreomsorgen skriver man (Finansdepartementet, 2001 s. 6):

Om det nationella intresset av att genomföra reformer som kommer alla medborgare till del har ett brett stöd bland befolkningen och i Sveriges riksdag, finns det starka skäl för att genomföra sådana reformer.

Att det i vårt land skulle finnas en lång tradition av lokal självstyrelse, är som Urban Strandberg visat, inget annat än en ren myt (Strandberg, 1998). Enligt Nils Stjernquist förekommer termen *lokal självstyrelse* över huvud taget inte i Sverige förrän den nämns i nämnda betänkande från 1859. Och detta omnämmande satte inga explicita spår i 1862 års kommunallag. Det skulle ta ytterligare drygt hundra år innan lokal självstyrelse infördes som begrepp i svensk lagtext, men då skedde det med besked, nämligen i portalparagrafen till 1975 års regeringsform (1:1 st. 2):

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

I konsekvens med detta nämns lokal självstyrelse också i den nya kommunallagen av år 1992, där det sägs att kommuner och landsting "på den kommunala självstyrelsens grund" sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Principiellt gäller emellertid alltjämt att Sverige är en enhetsstat och att kommuner och landsting får sina befogenheter på *delegation* från staten. Statens roll är inte bara att stifta lagar och att utfärda förordningar och föreskrifter, utan också att utöva kontroll genom myndighetstillsyn och laglighetsprövning (Häggroth m.fl., 1993). Att denna lagstiftning gör staten till den dominerande parten i förhållandet till kommuner och landsting kan det knappast råda någon tvekan om.

Men samtidigt måste sägas att olika lokala organ spelat en viktig roll för befolkningens väl och ve, från urminnes tid till idag.

Försörjningen med lokala kollektiva nyttigheter har varit en huvuduppgift för de lokala organen, men olika "sociala" uppgifter har successivt vuxit i betydelse. Den moderna kommunorganisationen började ta form på 1700-talet i och med tillkomsten av socknar. Liksom städerna hade socknarna ansvar för fattigvården och senare också för den grundläggande undervisningen.<sup>5</sup>

Denna arbetsfördelning är alltjämt bestående. Som framgätt i Tabell 2 ligger ungefär 70 procent av den offentliga konsumtionen och investeringarna i kommunernas och landstingens händer. De tyngsta inslagen i de 30 procent som staten svarar för avser rättsväsendet, försvaret, vägväsendet och den högre utbildningen/forskningen. Detta är i huvudsak nationellt kollektiva nyttigheter. Socialförsäkringssystemet har en fristående ställning. Dess utbyggnad under senaste århundradet har ofta motiverats med att man velat avlasta kommunerna utgifter för fattigvården/socialtjänsten. Det yttersta ansvaret för att medborgarna inte lider materiell nöd är nu liksom tidigare delegerat till kommunerna.

---

<sup>5</sup> Häggroth m.fl. (1993). Beträffande historien, se också Wetterberg (2000) och Aronsson (2001).

## 4 När kommunerna är tongivande

I Mellan- och Sydeuropa finns en annorlunda syn på relationen mellan nivåerna i den offentliga sektorn. I enlighet med *subsidiaritetsprincipen* betraktar man där "överordnade" organ som hjälpredda åt "underordnade" organ. Samma synsätt kommer till uttryck i den tyska federativa modellen med tillämpning inte bara i Tyskland, utan på flera håll i Mellaneuropa. I bland annat Spanien och Storbritannien finns också starka strävanden i federal riktning.

### 4.1 Subsidiaritetsprincipen

Med inspiration från Aristoteles formulerades subsidiaritetsprincipen första gången av Thomas av Aquino på 1200-talet.<sup>1</sup> Idén är att "högre" organ i samhället är till för att stödja "lägre" organ, inte tvärtom.<sup>2</sup> I Thomas' värld har människan vissa "naturliga" rättigheter från livets början till dess slut. Häri ingår att hon kan ingå i *gemenskaper* med andra människor. Exempel på gemenskaper är familjer, skrå- eller gillesorganisationer, fackföreningar, universitet och religiösa ordnar. Dessa gemenskaper formar det civila samhället. En viktig punkt hos Thomas är att dessa gemenskaper inte utgör *delar* av helheten, utan är *helheter* i en större helhet.

Gemenskaperna i det civila samhället tillvaratar *särskilda* intressen. I förhållande till dessa är den politiska maktens uppgift att tillvarata det gemensamma bästa – *bonum commune* – vilket Eklund (1994) beskriver som en politisk/rättslig ordning och ett ekonomiskt/socialt sammanhang där enskilda och gemenskaper har optimala förutsättningar att i endräkt och i enlighet med sina naturliga

<sup>1</sup> För en diskussion om subsidiaritetsprincipen, se SOU 1994:12. Den filosofiska bakgrunden behandlas särskilt av Eklund (1994).

<sup>2</sup> Ordet kommer från latinets subsidier vilket betyder att tjäna eller att stå i reserv. Det hade ursprungligen en militär innebörd och syftade på reservtrupper. Senare användes ordet för att beteckna allmänt stöd och hjälp. I Sverige syftar man oftast på det stöd som staten ger vissa produkter eller näringar i form av subventioner.

rättigheter och därtill korresponderande skyldigheter, fullgöra sina uppgifter och "vara vad de är".

Hos Thomas representerar den politiska makten inget högre intresse ("det allmänna bästa"), utan dess uppgift är att tjäna de intressen som uttrycks i det civila samhället ("det gemensamma bästa"). Den politiska maktens uppgift är att vara rättsskipande, koordinerande och understödande. Liksom samhället är till för individernas skull, är de "högre" politiska organen till för de "lägre" organens skull. Detta gäller om regionala organ i förhållande till lokala organ, nationella organ i förhållande till regionala och lokala organ samt supranationella organ i förhållande till nationella, regionala och lokala organ. Genomgående handlar det om "hjälp till självhjälp".

Lägg märke till distinktionen mellan det allmänna bästa och det gemensamma bästa. Det allmänna bästa är en utomstående betraktares idé, exempelvis om vad som utmärker en "rättvis" resursanvändningen, medan det gemensamma bästa bestäms av de personer som ingår i gemenskapen. Det gemensamma bästa kan bestämmas med majoritetsbeslut, men om det handlar om en gemenskap med frivilligt medlemskap har man anledning att försöka se till *allas* bästa.

Subsidiaritet i betydelsen av en socialfilosofisk princip nämns första gången 1891 i påven Leo XIII rundskrift *Rerum Novarum*, där kyrkans relation till det moderna samhället behandlas. Påven Pius XI har sedan utvecklat dessa tankegångar i sin rundskrift *Quadragesimo Anno* från 1931. Där återfinns subsidiaritetsprincipens klassiska katolska tolkning:

Att precis som det är allvarligt orätt att beröva de enskilda vad de själva kan åstadkomma genom sitt eget initiativ och sin egen handlingskraft och överlämna det åt samhället, så är det också en orättvisa och på samma gång ett stort ont och en allvarlig störning av den rätta ordningen att tillskriva större och högre gemenskaper vad mindre och lägre gemenskaper kan utföra.<sup>3</sup>

Detta påpekande görs av omtanke om statens effektivitet. Pius XI fortsätter:

Angelägenheter av underordnad betydelse, som endast skulle bli till hinder för viktigare uppgifter, skall statsmakten således överlåta till de mindre gemenskaperna. Härigenom blir staten endast friare, starkare och bättre rustad för de uppgifter som den ensam har att ta ansvar för:

---

<sup>3</sup> Eklund (1994, s. 20).

genom ledning, övervakning, maktutövning och tvång, allt efter omständigheterna och behoven.

Subsidiaritetsprincipen sätter det "lägre" framför det "högre". Det är viktigt att understryka att den inte är en decentraliseringsprincip. Begreppet decentralisering är främmande för subsidiaritetsprincipen, helt enkelt därför att decentralisering förutsätter att det finns makt och befogenheter som kan flyttas *nedåt* från högre till lägre organ. Enligt subsidiaritetsprincipen är bara den omvända vägen möjlig. Eftersom människan är sin egen härskare, får de civila gemenskaperna och de politiska organen sina befogenheter genom att makt delegeras *uppåt* i systemet. Detta görs i den utsträckning som berörda personer är betjänta av en samordning av sina strävanden/aktiviteter. I denna mening kan subsidiaritetsprincipen karaktäriseras som en centraliseringsprincip!

Subsidiaritetsprincipen (med lite olika tolkningar) har varit vägledande för uppbyggandet av den Europeiska unionen. I Romfördragets artikel 3b ges följande definition:

På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte *i tillräcklig utsträckning* kan uppnås av medlemsstaterna och åtgärden därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, *bättre* kan utföras av gemenskapen.<sup>4</sup>

Lägg märke till att det inte räcker att "gemenskapen" kan sköta något lika bra som medlemsländerna själva. Det är avgörande att den kan sköta saken bättre än medlemsländerna var för sig.

I Romfördraget hade subsidiaritetsprincipen ställning som rekommendation. Det är först i Maastrichtfördraget som den fått status som lag för det europeiska samarbetet, underkastad EG-domstolens kontroll. Något överraskande är det inte de syd-europeiska medlemsländerna, utan Storbritannien och Tyskland som varit mest angelägna om att få principen stadfäst på detta sätt. Som en konsekvens har de överstatliga organen sannolikt fått mer begränsade möjligheter att öka sina befogenheter.

---

<sup>4</sup> SOU 1994:12, s. 125.

## 4.2 Mångfald är bra

Varför skall det då finnas kommuner för att sköta offentlig verksamhet? – Något uttömmande svar på den frågan finns inte, men det kan konstateras att det finns många ”kommunvänner” också bland nationalekonomerna. Den ståndpunkt som uttrycks av George Stigler kan sägas vara representativ för kommunvännerna. Han stipulerar helt enkelt att demokratin berikas och att den offentliga ekonomin blir bättre ägnad att svara mot befolkningens önskemål när tyngdpunkten ligger hos kommunerna. Följande citat är belysande för hans ståndpunkt (Stigler, 1957):

An eminent and powerful structure of local government is a basic ingredient of a society which seeks to give to the individuals the fullest possible freedom and responsibility.

Staten får i detta fall en sekundär roll, nämligen att lösa sådana problem som kommuner och landsting inte själva kan klara av. Till skillnad från Oates ser Stigler ett positivt värde i att kommuner och landsting strävar åt olika håll också i fördelningspolitiskt avseende.

Det centrala i Stiglers ståndpunkt är att en väl utvecklad kommunsektor möjliggör *mångfald* i den offentliga verksamheten. Det är underförstått att detta medför en bättre anpassning till ”folkviljan”. Eftersom det rör sig om en mångfald genom beskattningsmakt kan vi enligt ovan konstatera att det är en mångfald i fördelningspolitiken samt i utbudet av lokalt kollektiva varor som primärt åsyftas. De som delar Stiglers uppfattning betraktar denna mångfald som den kommunbaserade modellens *raison d'être*.

Huruvida kommuner och landsting har några kostnadsfördelar i handhavandet av offentliga varor och tjänster, eller om det finns andra snäva ekonomiska argument för att ha kommuner och landsting hellre än lokala och regionala statliga organ, har ingen avgörande betydelse för Stiglers ståndpunkt. Hans ståndpunkt vilar på principen att mångfald har ett egenvärde.

Att kommuner och landsting är olika ger folk en möjlighet att ”rösta med fötterna”. De välfärdsteoretiska aspekterna på detta förhållande uppmärksammades först av Charles M. Tiebout. Han menade att olikheterna kommunerna emellan ger upphov till en segregeringsprocess, varigenom invånarna i respektive kommun blir mer homogena ifråga om deras (med Atkinson & Stiglitz' terminologi) ”true position” (Tiebout, 1956). I Stiglers anda kan detta betraktas som något positivt. Genom att individerna i ett visst område blir mer lika, kommer det kommunala utbudet av varor och

tjänster i bättre samklang med folks önskemål. Kompromissandet blir mindre. Denna tes har väckt en livlig diskussion (se t.ex. Rubinfeld, 1987). Utan att gå närmare in på saken, skall nu bara konstateras att tesen behöver modifieras när man beaktar individernas flyttningkostnader och effekterna på fastighetspriser m.m. av det kommunala tjänsteutbudet och dess finansiering.

Det finns hursomhelst en tydlig tendens att effekter av kommunal verksamhet kapitaliseras i fastighetsvärdena, dvs. att fastighetsvärdena stiger i förhållande till hur väl en kommun sköts. Detta observerades av Henry George på 1800-talet och kan ses på många håll.<sup>5</sup> Han gick så långt att han hävdade att *alla* nettofördelar av en kommuns verksamhet kapitaliseras och att det därför bara är fastighetsägare som i det långa loppet gynnas av att en kommun sköts bra ("Henry George teoremet"). Denna idé rönt en enorm uppmärksamhet på sin tid och lade grunden till en politisk rörelse, som förordar att den lokala beskattningen i första hand skall ske med fastighetsskatt. Vissa anglosaxiska länder motsvarar detta ideal.

### 4.3 Konkurrens är bra

Ett ytterligare argument för en utvecklad kommunsektor har framförts av Geoffrey Brennan & James Buchanan. I deras försök att hitta en skattekonstitution som skulle kunna lägga en broms på tillväxten i offentliga utgifter, formulerades tesen att den offentliga sektorn bör byggas upp genom ett system av konkurrerande politiska organ med betydande självständighet på den lokala nivån. De uttryckte detta på följande sätt (Brennan & Buchanan, 1980):

Total government intrusion into the economy should be smaller, *ceteris paribus*, the greater the extent to which taxes and expenditures are decentralized, the more homogeneous are the separate units, the smaller the jurisdictions, and the lower the net location rents.

Detta är ett empiriskt påstående. En hel del forskning har också bedrivits för att ta reda på om påståendet är riktigt. Som vi skall återkomma till, fungerar konkurrensen inte alltid så som Brennan & Buchanan postulerat.

I detta sammanhang kan nämnas att det inte bara är i ekonomiskt avseende som kommunerna i olika länder skiljer sig åt. Det finns också *politiska* skillnader mellan dem, exempelvis vad gäller det medborgerliga inflytandet över kommunernas skötsel. Till viss

---

<sup>5</sup> Den svenska översättningen kom ut 1884 (George, 1884).

del är dessa skillnader relaterade till antalet invånare i kommunerna. Detta antal varierar kraftigt mellan länderna. Medan Frankrike vid 1990-talets början hade en genomsnittlig kommunstorlek på knappt 1 600 invånare, låg detta tal på över 30 000 i Sverige och på inte mindre än 118 000 i Storbritannien (se Tabell 3). Bakom denna skillnad ligger en kraftig minskning i antalet kommuner under efterkrigstiden i Sverige och Storbritannien; med 87 respektive 76 procent. Även Tyskland uppvisar en kraftig minskning i antalet kommuner, medan antalet är i stort sett konstant i Frankrike och till och med har ökat något i Italien.

*Tabell 3.* Några jämförelser mellan kommuner i Europa.

	Frankrike	Italien	Storbritannien	Sverige	Tyskland
Antal kommuner 1950	38 814 <sup>a</sup>	7 781	2 028	2 281	24 272 <sup>b</sup>
Antal kommuner 1992	36 763 <sup>c</sup>	8 100	484	286	8 077
Förändring i antal kommuner 1950–92 (%)	-5	+4	-76	-87	-67
Genomsnittligt antal invånare, 1990	1 580	7 130	118 440	30 040	4 925 <sup>d</sup>
Väljare per förtroendevald 1992	116	397	2 605	667	250
Kommunala utgifter rel. BNP, 1992/94 (%)	5,5	7,0	11,0	27,5	8,1
Kommunernas antal av off. utgifter 1992/94 (%)	27,2	13,0	27,0	38,0	28,7
Andel statsbidrag av kommunala inkomster 1995(%)	26	38	77	19	45

a) avser 1945; b) enbart Västtyskland ; c) avser 1990; d) hela Tyskland;

*Källa:* Uppgifter från Europarådet och OECD sammanställda av Bailey (2000).

I Tabell 3 är det intressant att notera att statsbidragets andel av de kommunala inkomsterna inte står i omvänd proportion till kommunernas storlek. Denna andel är störst i Storbritannien och minst i Sverige.

I den mån som antalet medborgare per förtroendevald är ett mått på det demokratiska inflytandet ("närheten"), är det ett problem att antalet kommuner över tiden blivit färre. 1930 hade Sverige 2 532 kommuner fördelade på 113 städer, 45 köpingar och 2 374 landskommuner. Antalet var i huvudsak oförändrat till bör-

jan av 1950-talet, men 1952 minskades antalet till 1 037. Det fanns då 133 städer, 88 köpingar och 816 landskommuner. Nästa stora förändring kom 1971, då skillnaden mellan städer, köpingar och landskommuner försvann och antalet kommuner reducerades till 464. Redan tre år senare minskades antalet till 278. Därefter har det skett en liten ökning till dagens antal, 289 kommuner.

#### 4.4 Riksdagen som representant för kommunerna

I vår nuvarande konstitution har Riksdagen ett eget handlingsutrymme, som också inkluderar ingrepp i den verksamhet som sker i kommuner och landsting. Den lokala självstyrelse som finns idag är baserad på statens goda vilja. En riksdagsmajoritet som vill urholka innehållet i den lokala självstyrelsen kan med nuvarande lagstiftning göra detta i stor utsträckning. Det vore annorlunda i en värld där kommuner och landsting är de *verkligt* tongivande i den offentliga sektorn. I enlighet med subsidiaritetsprincipen skulle staten då enbart fungera som hjälpredda åt de lokala politiska organen. Statens uppgift skulle i en sådan modell vara att sköta sådant som kommuner och landsting inte själva kan eller vill ägna sig åt. Hit hör, kan man förmoda, i första hand skötseln av nationella kollektiva nyttigheter, exempelvis rättsväsendet, samt administrationen (inklusive finansieringen) av socialförsäkringarna. Ytligt sett skulle det alltså inte ske någon större förändring i arbetsfördelningen mellan staten och socialförsäkringarna å ena sidan och kommunerna och landstingen å den andra.

Men de *politiska* förutsättningarna för denna arbetsfördelning skulle vara helt annorlunda. Skall kommuner och landsting vara tongivande inom den offentliga sektorn, är det dessa instanser som skall ha initiativet i utformningen av inte bara lokala aktiviteter, utan också i utformningen av nationella aktiviteter. På ett eller annat sätt skulle konstitutionen behöva ändras så att Riksdagen kommer att spegla den politik som kommuner och landsting vill föra. En möjlighet är att platserna i Riksdagen fördelas till representanter för de lokala politiska organen. Då behövs inget direkt val till riksdagen. Det blir i så fall tydligt att det är hos de lokala organen som folkviljan kommer till uttryck. Det är där folkets röst skall höras.

Så här långtgående implikationer brukar man inte ge den lokala självstyrelsen, så vi nöjer oss nu med att peka på en radikalt annorlunda organisation av den offentliga sektorn. I fortsättningen nöjer

vi oss med att diskutera möjligheter att stärka den lokala självstyrelsen i en modell där kommuner och landsting får sitt mandat genom staten.

## 5 Konkurrensproblemet

Genomgången i de två senaste avsnitten har pekat på två ekonomiska argument för att över huvud taget ha en utbyggd kommunsektor.

Det första argumentet är att man härigenom uppnår *kostnadsfördelar* i den offentliga verksamheten beroende på att kommuner och landsting är (kan antas vara) bättre informerade än statliga organ om enskilda individers önskemål och de lokala förutsättningarna att tillgodose dessa. För att denna information skall kunna utnyttjas, måste man ha institutionella förhållanden som medger flexibilitet i den offentliga sektorns utbud av varor och tjänster. I detta avseende är lokal demokrati bättre än decentraliserade statliga ämbetsverk.

Det andra argumentet är att mångfald i utbudet av offentliga varor och tjänster har ett *egenvärde* och att mångfald bara kan uppnås i ett system med politiskt självständiga kommuner och landsting. I detta fall förordas en utvecklad kommunsektor även om denna inte ger några kostnadsfördelar.

En sak är att säga att kommunerna bör spela en viktig roll i samhällsekonomin. En annan sak är att se till att de verkligen *kan* spela en sådan roll. Detta är ingenting som kommer lätt. De nordiska kommunernas starka engagemang i välfärdspolitiken är – som nämnts – något som i hög grad förbryllar utländska bedömare. Hur är detta engagemang över huvud taget möjligt?

## 5.1 Den konventionella visdomen en gång till

Enligt den klassiska läroboken, som vi tidigare talat om, är kommuner och landsting inte lämpliga att sköta vare sig stabiliseringspolitik eller fördelningspolitik. De anses vara för små för att med framgång kunna hantera efterfrågestimulanser o.dyl. En kommun eller ett landsting som gör satsningar för att öka efterfrågan på varor och tjänster riskerar att insatserna i stor utsträckning läcker till omvärlden och därför bara ger en mager effekt på det egna sysselsättningsläget. Motsvarande resonemang kan föras på nationell nivå. I en globaliserad värld tenderar också många nationalstater att bli för små för att kunna bedriva en framgångsrik stabiliseringspolitik av t.ex. keynesiansk modell.

En kommunal fördelningspolitik hämmas av att folk kan flytta mellan kommuner och landsting. En kommun som bedriver aktiv inkomstutjämning riskerar att förlora sina höginkomsttagare, samtidigt som det sker en inflyttning av låginkomsttagare från andra kommuner. På motsvarande sätt uppkommer det en segregationsprocess om man försöker ge förmåner till någon särskild grupp, exempelvis om man skulle erbjuda speciellt förmånlig barnomsorg. Eftersom förmånerna måste betalas med ett högre skatteuttag, kan effekten bli att barnlösa skattebetalare söker sig bort samtidigt som barnfamiljer i stor omfattning flyttar in i kommunen. I så fall blir såväl utgifterna för förmånerna som skattehöjningen för att finansiera dessa utgifter större än beräknat. Av detta drar den klassiska läroboken slutsatsen att lokala politiska organ av typen kommuner och landsting är oförmögna eller i varje fall starkt hämmade att bedriva en aktiv fördelningspolitik.

På motsvarande sätt hämmas miljöpolitik m.m. En kommun eller ett landsting som exempelvis skärper kraven på rening av utsläpp riskerar att företagen lokaliserar sig på annat håll. Följaktligen förväntas kommuner och landsting inta en låg profil i denna typ av politik. Enligt den klassiska läroboken bör miljöpolitiken överlämnas åt staten, eller kanske ännu hellre till något överstatligt organ. Det senare argumentet har framförts i den svenska EU-debatten.

## 5.2 Hemligheten med den nordiska modellen

Varför gäller den klassiska lärobokens slutsats inte nordiska kommuner och landsting? Förklaringen är inte, som man skulle kunna tro, att kommunerna och landstingen till stor del agerar som ombud för staten. Det är sant att hushåll och företag inte kan undgå en viss politik, om det är så att alla kommuner är *ålagda* att föra denna politik. Men detta hindrar inte att byte av kommun ändå kan vara lönsamt för enskilda företag och hushåll. Till saken hör att kommunala åligganden kostar olika mycket i olika kommuner respektive landsting.

Ta ett krav om viss behovstäckning inom barnomsorgen som exempel. Beroende på andelen barn i befolkningen och skattebasens storlek implicerar detta krav olika hög skatt i olika kommuner. Det finns med andra ord skillnader i kommunernas *skattepris*. Skattepriset är den skattesats som behövs för att ge en viss servicenivå, sedan hänsyn tagits till behov och produktionskostnader.

Är skillnaderna i skattepris betydande, uppkommer en flyttström från orter med relativt högt skattepris till orter med relativt lågt skattepris. Följden kan bli att skillnaderna i skattepris ytterligare förstärks och att kommuner och landsting successivt tvingas begränsa sin verksamhet till aktiviteter som faller inom den tidigare nämnda intresseprincipens tillämpningsområde. Detta brukar kallas *konkurrensproblemet*. Men detta slags "mördande konkurrens" uppfattas inte som ett problem av alla. Ett undantag är de tidigare nämnda Geoffrey Brennan och James Buchanan. Deras idé är att man bör placera så mycket som möjligt av den offentliga verksamheten på lokal nivå för att på så sätt möjliggöra en skarp, tillväxthämmande konkurrens inom den offentliga sektorn.

I Sverige och de andra nordiska länderna mildras konkurrensproblemet av ett tämligen raffinerat system för att utjämna skattepriserna på lokal nivå. Genom detta system kompenseras kommuner och landsting för olikheter i såväl skattebas (inkomst) som behov (kostnad). Effekten av att staten utjämnar skattepriserna är att konkurrensen mellan kommuner och lands-

ting blir tämligen beskedlig och att den broms på tillväxten som Brennan & Buchanan räknat med inte kommer till stånd. Utjämningsystemet är den enskilda faktor som starkast bidragit till att det i Sverige (och de andra nordiska länderna) blivit möjligt att ha en relativt stor offentlig verksamhet på den lokala nivån (Söderström, 1990).

Statsbidrag med en tydlig utjämningsambition har funnits sedan första världskriget, men ändrats åtskilliga gånger. I huvudsak handlar det om två kategorier av bidrag: selektiva bidrag knutna till viss verksamhet samt generella bidrag utan sådan knytning. Tidigare fanns det i Sverige ett stort antal selektiva bidrag. En nackdel med dessa var att de verkliga samhällsekonomiska kostnaderna för kommunernas och landstingens verksamhet doldes, varför det fanns en uppenbar risk att man skulle fatta beslut som ur samhällsekonomisk synvinkel är mindre bra. Ett ofta anfört exempel är att bidragen på skolans område framför allt gällde lärarlöner och att kommunerna följaktligen inte var så noga med att hushålla med just lärartid; deras intresse riktades i stället mot lokalkostnader, läroböcker, skolmat m.m.<sup>1</sup>

Numera är huvuddelen av de selektiva bidragen avskaffade eller i varje fall starkt reducerade i Sverige, liksom tidigare i Danmark och Norge. Det har skett en övergång till generella bidrag, en s.k. påse, framför allt för primärkommunerna. Emellertid har Svenska Kommunförbundet nyligen konstaterat att det idag finns en tendens tillbaka till selektiva bidrag. Som exempel nämns åldersrelaterade bidrag till skolan, vården och omsorgen, bidrag till kommuner i ekonomiska svårigheter med storstadsproblem (efter ansökan), externa resurstillskott till vård och omsorg (enligt försvarsuppgörelsen), kvalitetssäkringsbidrag till förskolan (om man använder maxtaxa i barnomsorgen), riktade bidrag till personalförstärkningar i skolan (skall på sikt omvandlas till generella bidrag). I rapporten påtalas flera allvarliga problem med denna tendens, bland annat att "självstyret sätts ur

---

<sup>1</sup> En intressant analys av det (tidiga) svenska statsbidragssystemet och en principiell diskussion om statsbidrag över huvud taget finns hos Fornmark (1939).

spel och demokratin försvagas” (Svenska Kommunförbundet, 2000a, s 16).

Det övergripande syftet med dagens statsbidrag är inte att finansiera en viss typ av verksamhet, utan just att åstadkomma en utjämning i kommunernas och landstingens *förutsättningar* att bedriva verksamheten. Sådana bidrag riktades ursprungligen till “synnerligen skattetyngda kommuner“. Från början av 1950-talet övergick bidragskriteriet till att bli låg skattekraft, dvs. låg beskattningsbar inkomst per invånare. Senare har även kostnadsidan kommit att beaktas, så att vi idag kan säga att det är skatteprisnivån som avses bli utjämnad.

Tekniken i utjämningen var tidigare att

- beräkna vilken skattekraft som behövs för att en kommun skall kunna ge tillfredsställande service till samma kostnad som grannkommunerna,
- jämföra med den faktiska skattekraften och
- ersätta skillnaden i skattekraft med statliga medel.

Under 1990-talet har flera steg tagits mot ett system som i första hand bygger på en omfördelning mellan kommuner och landsting. De som har relativt stor skattebas eller relativt små behov får betala till dem som är mindre lyckligt lottade i dessa avseenden.

*Tabell 4. Kommunsektorns inkomster 2000. Procent*

Skatter	72,4
Statsbidrag (netto)	17,7
Avgifter och andra inkomster	9,8

*Källa:* Finansdepartementet (2001).

I Tabell 4 visas statsbidragens relativa betydelse för kommunsektorns finansiering. Numera svarar bidragen för mindre än 18 procent av sektorns totala inkomster. Inte mindre än 72 pro-

cent av inkomsterna härrör från den egna beskattningen. All beskattning i kommunsektorn sker med proportionella inkomstskatter, som staplas på varandra. Skattebasen är arbetsinkomsten för de personer som är bosatta i kommunen respektive landstinget. Undantagna är personer som förvärvsarbetar i Danmark; de betalar skatt där. Varje kommun och landsting kan själv bestämma skattens höjd.

### 5.3 Dagens utjämningsystem

Nuvarande utjämningsystem är uppbyggt av fyra sorters bidrag:

- **Inkomstutjämnning** Bidrag/avgifter som eliminerar 95 procent av skillnader i kommunernas respektive landstingens skattebaser
- **Kostnadsutjämnning** Fullständig utjämnning av servicekostnader som beror på opåverkbara faktorer, såsom åldersstrukturen och det geografiska läget.
- **Allmänt bidrag** Bidrag som är lika stort per invånare i alla kommuner respektive landsting och som kan varieras över tiden för att uppnå konjunkturpassning. Har kompletterats med ett bidrag som är differentierat med avseende på åldersstrukturen.
- **Införandebidrag** Speciella bidrag fram till 2004 för att mildra effekten av de senaste reformerna.

Storleken på de olika komponenterna i utjämningsystemet framgår av Tabell 5. Inkomstutjämnningen har som synes ungefär samma omfattning år 2000 som den hade år 1996, då dagens system började tillämpas. Samma sak gäller kostnadsutjämnningen för kommunerna, medan denna minskat i omfattning för lands-

tingen. Minskningen förklaras delvis av att det skett samman-  
slagningar i Skåne och Västra Götaland. Den generella stats-  
bidraget har ökat något över tiden. För att det nya utjämnings-  
systemet inte skulle få alltför dramatisk effekt på enskilda  
kommuners ekonomiska situation skedde introduktionen av  
systemet med vissa dämpningsfaktorer, s.k. införanderegler. Som  
synes har utgifterna för dessa regler ökat sedan införandet.

*Tabell 5.* Komponenterna i utjämningsystemet, 1996 och 2000.  
Miljarder kronor respektive kronor per invånare.

	Kommuner		Landsting	
	1996	2000	1996	2000
Inkomstutjämning	8,1	8,8	3,4	3,8
Kostnadsutjämning	4,7	4,8	4,9	1,1
Generellt statsbidrag	5 073	6 676	1 352	2 129
Införanderegler	0,6	2,6	2,1	0,8

*Källa:* Svenska Kommunförbundet (2000c).

Inkomstutjämnningen bland kommunerna sker med utgångs-  
punkt från skillnaden i respektive kommuns skattebas (taxerad  
inkomst per invånare) och den genomsnittliga skattebasen per  
invånare för alla kommuner, dvs. i hela riket. 95 procent av skill-  
naden beskattas eller kompenseras beroende på om skillnaden är  
positiv eller negativ. För ändamålet används en fiktiv regional  
skattesats, beräknad som ett justerat genomsnitt för regionen.  
Formellt beräknas compensationen genom att "den länsvisa  
skattesatsen" appliceras på skillnaden mellan medelskattekraften  
i riket och respektive kommuns faktiska skattekraft, multipli-  
cerad med kommunens befolkning. Den länsvisa skattesatsen  
utgör 95 procent av den genomsnittliga skattesatsen 1995 med  
justering för bland annat ändrad ansvarsfördelning mellan kom-  
muner och landsting.

Kostnadsutjämnningen sker på ett annat sätt. Första steget är  
att med regressionsanalys fastställa vad åldersstrukturen, det  
geografiska läget och andra "opåverkbara" faktorer betyder för

kommunernas kostnader. Detta ger en s.k. *standardkostnad*. Andra steget är att kartlägga alla kommuner med avseende på de framtagna faktorerna samt att beräkna standardkostnaden för respektive kommun. Detta görs för sexton verksamheter och kostnadsslag. Efter jämförelser mellan olika kommuner kan man sedan bestämma hur mycket var och en skall betala till utjämningen eller få från denna.

Tabell 6 illustrerar den svenska utjämningsmodellen. Uppgifterna i tabellen avser 1998, men de principiella dragen i systemet är alltså giltiga. Det är förutsatt att en kommun ökar sitt invånarantal med en person. Tabellen visar situationen för olika åldersklasser, men här ser vi speciellt på en person i 30-årsåldern. Han eller hon antas ha en taxerad inkomst på 200 000 kronor och skattesatsen antas vara 20,05 procent. Således blir skattebetalningen från denna person 40 100 kronor. Samtidigt sker det en anpassning av de bidrag som kommunen får:

- Eftersom kommunens andel av landets totala inkomst ökar, sker det *för det första* en motsvarande reduktion i inkomstutjämningen. Reduktionen är 18 000 kronor, vilket motsvarar 95 procent av en fiktiv regional skatteinkomst. Så mycket minskar ett eventuellt bidrag eller ökar en eventuell avgift.
- *För det andra* ökar kommunens allmänna bidrag, som utgår med ett visst belopp per invånare. Bidraget reduceras med ett momsbelopp.
- *För det tredje* sker det en kompensation för att vissa invånare använder kommunala tjänster mer än andra. Personer i 30-årsåldern är relativt billiga, så det blir i detta fall en minskning av kommunens kostnadsutjämningsbidrag. Den totala minskningen är 18 540 kronor, varför nettoeffekten på kommunens inkomster stannar vid 7 510 kronor.

Den utjämning som åstadkoms i nuvarande system är långtgående. Och det råder ingen tvekan om att svenska kommuner och landsting har undgått den "mördande konkurrens" som Brennan & Buchanan räknar med i sin analys. I detta avseende har utjämningsystemet uppnått sitt syfte. Men detta

betyder inte att utjämningen är oproblematisk. Kritik framförs mot såväl inkomstutjämningen som kostnadsutjämningen.<sup>2</sup>

*Tabell 6.* Den svenska modellen för utjämning. Intäkter per inv. i olika åldersgrupper. Illustrativt exempel. År 1998.

	Ålder						
	3-6	10-15	16-18	30	65-74	75-84	85-w
Skatteintäkt	0	0	0	40 100	24 060	24 060	24 060
Inkomstutj.	21 320	21 320	21 320	-18 000	-2 270	-2 270	-2 270
Allmänt bidrag	5 760	5 760	5 760	5 760	5 760	5 760	5 760
Moms	-1 808	-1 808	-1 808	-1 808	-1 808	-1 808	-1 808
Extra bidrag för ålder		1 139	1 354		154	794	3 070
Kostnadsutj.	15 050	29 400	38 470	-18 540	-12 650	7 820	92 780
<b>Totalt</b>	<b>40 320</b>	<b>55 810</b>	<b>65 100</b>	<b>7 510</b>	<b>13 240</b>	<b>34 350</b>	<b>121 590</b>

*Källa:* Svenska Kommunförbundet (1998).

Observera att uppgifterna i tabellen avser förändringar i kommunens inkomster. Hur den kommunala ekonomin påverkas beror också på vad som händer med kommunens *faktiska* utgifter. Detta är beroende av den inflyttande personens intressen, hälsa etc.

<sup>2</sup> Den diskussion som förts om utjämnings effekter har framför allt gällt primärkommunerna. När inget annat sägs håller vi oss här till det utjämningsystem som gäller för dessa. Landstingens utjämningsystem är likartat, men inte identiskt.

## 6 Kritik mot utjämningsystemet

Utgjämningsystemet är som tidigare påpekats hemligheten med den nordiska modellen. Utan ett väl fungerande utjämningsystem kan man inte räkna med att kommuner och landsting skall kunna bedriva en så omfattande verksamhet som idag på ett rimligt effektivt sätt. Därför är det viktigt att ta den kritik som framförs mot såväl inkomstutjämnningen som kostnadsutjämnningen på största allvar. Fungerar inte utjämnningen, måste innehållet i den lokala självstyrelsen grundligt omprövas.

### 6.1 Kritik mot inkomstutjämnningen

Kritiken mot inkomstutjämnningen är inte bara att den är orättvis, utan också att den är så långtgående att den kan förmodas ta bort kommunernas incitament att utveckla den egna skattebasen med hjälp av kommunal näringspolitik m.m. Är detta riktigt, förloras den positiva effekt på den nationella utvecklingen som denna politik annars skulle ha haft. Denna förmodan grundar sig på det förhållandet att kommunerna för egen del bara får behålla en liten del av de ökade skatteinkomster som politiken genererar. Resten går bort i form av minskade statsbidrag eller ökade avgifter för finansieringen av bidrag till andra kommuner.

Det är märkligt att detta förhållande sällan uppmärksammas i den allmänna debatten, exempelvis i samband med kommunala satsningar på idrottsevenemang. Angående såväl VM i friidrott i Göteborg som ett eventuellt OS-arrangemang i Stockholm har det tvärtom hävdats att evenemanget skulle ge betydande gynnsamma effekter för de kommunala finanserna i form av ökade skatteinkomster m.m. Faktum är att den kommun som anordnar ett sådant evenemang bara får en bråkdel för egen del av de inkomster som genereras, om ens det. I vissa fall handlar det om en s.k. Pomperipossa-effekt, dvs. att öknings i invånarnas skattepliktiga

inkomster leder till så stort bidragsbortfall eller så stor avgiftshöjning att den totala nettoinkomsten för kommunen faktiskt sjunker. Marginaleffekten är då större än 100 procent.<sup>1</sup>

Hur träffande denna kritik är, kan diskuteras. Hade det rört sig om enskilda hushåll hade det förvisso varit befogat att räkna med en långtgående passiviserande effekt av marginaleffekter på den nivå som är aktuell. Men nu handlar det inte om enskilda hushåll, utan om kommuner. Formellt är dessa inrättade för att tjäna de personer som bor och vistas i kommunen. För medborgarna är det kommunala skatteunderlaget inte primärt en finansieringskälla för den kommunala verksamheten, utan basen för materiell standard över huvud taget. Detta följer av att skatteunderlaget utgörs av kommuninvånarnas egna förvärvsinkomster. Vad som inte tas ut i skatt kan medborgarna disponera för privat konsumtion. Oberoende av utjämningsystemet bör *enskilda medborgare* alltså ha ett positivt intresse av en näringspolitik som stärker den kommunala skattebasen. Det mesta av utbytet från en sådan politik ligger utanför den kommunala budgeten. En kommun som styrs med medborgarnas bästa för ögonen, kan ifråga om näringspolitik o.dyl. förväntas reagera ganska lite på utjämningsystemet.

Med detta är inte sagt att medborgarna har ett starkt intresse av *åtgärder* som syftar till att öka de totala inkomsterna i hemkommunen. Kommunal näringspolitik i form av idrottsevenemang, företagsetableringar, utbildningsprogram m.m., som det blir fråga om, har en tendens att ge låg avkastning, helt enkelt därför att förmånerna (till skillnad från kostnaderna) tenderar att spridas utanför kommunens gränser. För enskilda kommunmedlemmar som vill öka sin inkomst, finns alternativet att pendla eller flytta till en annan kommun. De som har hyggliga alternativ kan förmodas förhålla sig tämligen kallsinniga till de åtgärder som ingår i den egna kommunens näringspolitik.

Huruvida kommunerna verkligen styrs av medborgarnas intresse är en öppen fråga (se Söderström, 1994). I detta sammanhang är det intressant att notera att det för reaktionen på utjämningsystemet kanske inte spelar så stor roll om kommunerna i stället – i enlighet med den marxistiska modellen – agerar utifrån *näringsidkarnas* perspektiv. Också i detta fall finns ett i stort sett oförändrat intresse av åtgärder som ökar den kommunala skattebasen,

---

<sup>1</sup> Utjämningsdelegationen har redovisat förslag på hur man i någon mån kan mildra marginaleffekterna i inkomstutjämnigen, i varje fall på kort sikt. Förslaget prövas från och med 2001.

helt enkelt därför att denna ligger till grund för efterfrågan på de varor och tjänster som näringsidkarna tillhandahåller.

En starkare reaktion på utjämningsystemet kan emellertid förväntas uppkomma i kommuner som präglas av de *kommunanställdas* intressen. Deras privata intresse av åtgärder som stärker kommunens skattebas är avhängigt hur mycket de kommunala inkomsterna ökar. Det är denna effekt som avgör möjligheterna att expandera den kommunala verksamheten och på så sätt erbjuda tjänstemännen beföringsmöjligheter, högre lön m.m. Tar utjämningsystemet bort ökningen, kan tjänstemännens privata intresse för åtgärderna antas vara ringa. Hypotesen att det är tjänstemännens (byråkraternas) intresse som dominerar i politiska organ förknippas särskilt med Niskanen (1971, 1975).

Observera att påståendena i detta avsnitt om kommuninvånarnas intresse inte avser *potentiella* kommuninvånare, bara de personer som redan bor i kommunen. Den höga margineffekten gäller emellertid även de inkomster som inflyttande personer för med sig. Detta är särskilt kännbart i vissa av kranskommunerna till Stockholm med låg skattesats. De lider av Pomperipossa-effekten och har därför inget omedelbart kommunalekonomiskt intresse av att det flyttar in nya medborgare i kommunen. Detta kan förmodas medföra återhållsamhet i bostadsbyggandet och förvärra bostadsbristen i huvudstadsområdet.

Behovet av inkomstutjämning har inte minskat. Tillgängliga uppgifter tyder på att kommunerna blir mer *heterogena* i inkomsthänseende. Tabell 7 visar hur utvecklingen varit under 1990-talet. Där anges beträffande skattekraften (skatteunderlaget per invånare) genomsnittlig nivå, standardavvikelse och relativ standardavvikelsen, dvs. standardavvikelsen dividerad med medelvärdet. Först noteras en viss minskad spridning, men från mitten av 1990-talet har denna ökat.

*Tabell 7.* Kommunernas skattekraft inkomstären 1991–1999. Medelvärde och standardavvikelse i 1 000-tal kronor. Relativ standardavvikelse i procent.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Medelvärde	89,1	91,1	92,3	96,0	98,0	101,8	104,9	109,8	115,9
Standardavvikelse	11,9	11,7	10,9	11,7	11,5	12,1	12,6	13,2	14,0
Relativ standardavvikelse (%)	13,4	12,8	11,8	12,2	11,7	11,9	12,0	12,0	12,1

*Källa:* Egna beräkningar på data från SCB.

För att ge en lite närmare bild av de processer som ligger bakom dessa statistiska mått visas i tabellerna 8a och 8b hur skattekraften utvecklats i de tio rikaste respektive fattigaste kommunerna. En första observation är att det varje år är i stort sett samma kommuner som ligger i toppen respektive botten av den kommunala inkomstfördelningen. En andra observation är att de tio rikaste kommunerna successivt distanserar sig från genomsnittet. Med något undantag (Järfälla) ligger de rikaste kommunerna längre från genomsnittet 1999 än vad de gjorde 1991. Någon motsvarande förskjutning finns inte bland de fattigaste kommunerna. För denna grupp är tendensen snarast att de närmar sig genomsnittet. Men ingen når över 80 procent av detta. En tredje observation är att de rikaste kommunerna med något undantag finns samlade i Stockholmsområdet. Bland de rikaste är resten av landet representerat av de bägge Skånekommunerna Lomma och Vellinge. De fattigaste kommunerna är mer spridda, om än med en övervikt för norra Götaland.

*Tabell 8a.* De tio rikaste kommunerna rangordnade efter skattekraft 1991, 1995 och 1999. Skattekraften anges i procent av riksgenomsnittet.

Inkomstår					
1991		1995		1999	
Danderyd,	162	Danderyd,	169	Danderyd,	182
Lidingö,	150	Lidingö,	150	Lidingö,	155
Täby,	138	Täby,	143	Täby,	150
Järfälla,	127	Sollentuna,	126	Sollentuna,	130
Sollentuna,	126	Nacka,	125	Nacka,	129
Nacka,	125	Järfälla,	122	Stockholm,	123
Stockholm,	122	Lomma,	121	Solna,	122
Solna,	122	Solna,	121	Vellinge,	122
Tyresö,	121	Stockholm,	120	Järfälla,	121
Ekerö,	120	Ekerö,	120	Lomma,	121

*Källa:* Egna beräkningar på data från SCB.

*Tabell 8b.* De tio fattigaste kommunerna rangordnade efter skattekraft 1991, 1995 och 1999. Skattekraften anges i procent av riksgenomsnittet.

Inkomstår					
1991		1995		1999	
Dals-Ed,	78	Tanum,	78	Hörby,	80
Högsby,	77	Ydre,	78	Heby,	80
Tomelilla,	77	Tomelilla,	78	Årjäng,	80
Tanum,	77	Töreboda,	78	Ydre,	79
Ödeshög,	76	Berg,	77	Tomelilla,	79
Berg,	75	Aneby,	77	Aneby,	79
Ydre,	74	Ödeshög,	77	Torsås,	78
Aneby,	74	Högsby,	76	Berg,	78
Torsås,	73	Torsås,	76	Ödeshög,	78
Borgholm,	71	Borgholm,	73	Borgholm,	75

*Källa:* Egna beräkningar på data från SCB.

Kommunernas skatteunderlag utgörs av både förvärvsinkomster och ersättningar från socialförsäkringen. Dessa komponenter kan antas utveckla sig olika. Betraktas enbart förvärvsinkomster framträder tendensen till ökade skillnader tydligare. Som exempel kan vi se på taxeringen 2000, som avser 1999 års inkomster. Då noterades en genomsnittlig ökning i länens förvärvsinkomster på 7 procent. Stockholms län hade den största ökningen med 12,5 procent och Norrbottens län den minsta ökningen med enbart 1,5 procent (SCB, 2001a).

## 6.2 Kritik mot kostnadsutjämnningen

Kritiken mot kostnadsutjämnningen har lite annan karaktär. Kritiken har med metodologi att göra. Som tidigare nämnts är syftet med kostnadsutjämnningen att i förekommande fall ge kompensation för strukturellt betingade merkostnader, dvs. kostnader som beror på det geografiska läget, åldersstrukturen och andra faktorer som respektive kommunledning förutsätts inte kunna påverka. Underlaget utgörs av statistiska analyser av dessa faktorerens relativa betydelse; det typiska är en regressionsanalys.

Tyvärr är man i dessa analyser hänvisad till observationer av *faktiska* kostnadsskillnader. Som Brita Schwarz ofta påpekat (senast i Schwarz & Weinberg, 2000) är det inte säkert att det är behovet/kostnadsläget som bestämmer hur stora kostnader kommunerna har för en viss verksamhet, t.ex. barnomsorg. Det kan lika gärna vara inkomstläget i respektive kommun – eller de politiska värderingarna – som bestämmer hur mycket man lägger på en viss verksamhet. I så fall är det inkomstolikheter/värderingar och inte kostnadsolikheter som blir ”förklarade” i den statistiska analysen.<sup>2</sup>

Ytterligare en invändning mot kostnadsutjämnningen är att den inbjuder till strategiskt beteende från kommunernas sida. När man beräknar hur mycket t.ex. åldersstrukturen betyder för kostnaden för en viss verksamhet, utgår man från hur mycket sjukvård m.m. personer i olika åldersklasser faktiskt konsumerar. Detta uttrycks sedan som *genomsnitt* för olika åldersklasser, exempelvis att personer i åldern 75–84 år i genomsnitt konsumerar si och så mycket hemtjänst, särskilt boende, öppen sjukvård, läkemedel osv. Medger datamaterialet detta, kan man differentiera den beräknade typiska kostnaden för respektive ålderskategori med avseende på kön, civilstånd, yrke/yrkesbakgrund, klimatfaktorer, graden av glesbygd o.dyl. Ett exempel på hur detta kan göras visas i Tabell 9.

*Tabell 9.* Standardkostnader i äldreomsorgen. Kronor per invånare.

Ålder Civilstånd	65-74 år		75-84 år		85+ år	
	Gift	Ej gift	Gift	Ej gift	Gift	Ej gift
<b>Män</b>						
Ej facklärd arbetare	3 266	15 538	13 741	51 310	67 505	124 775
Facklärd arbetare	3 154	14 871	13 201	49 650	65 908	122 209
Lägre tjänstemän	2 297	11 402	10 486	40 903	54 739	107 340
Övriga tjänstem. m.fl.	1 312	6 458	6 204	25 937	39 501	87 696
<b>Kvinnor</b>						
Ej facklärd arbetare	3 348	10 256	22 163	41 392	25 719	177 722
Facklärd arbetare	3 143	9 781	21 428	40 009	21 403	115 076
Lägre tjänstemän	2 312	7 515	16 954	32 392	02 780	99 881
Övriga tjänstem. m.fl.	1 264	4 224	10 067	20 329	72 120	80 468

*Källa:* SOU 1998:151, s.72.

<sup>2</sup> För en verklig förklaring krävs att man talar om varför en viss faktor har den betydelse som analysen visar. Detta kräver teoretiska resonemang av ett slag som saknats i diskussionen om strukturella kostnadsskillnader i kommunsektorn.

När regressionerna väl gjorts är det bara att beskriva kommunerna efter hur många medborgare de har i respektive kategori samt att beräkna vilken total standardkostnad respektive kommun ligger på. Dessa uppgifter är sedan underlag för att beräkna avgifter och bidrag i utjämningsystemet.

Det ligger i sakens natur att en statistisk analys av detta slag inte är uttömmande. En del av den observerade kostnadsvariationen lämnas "oförklarad". Den faktiska kostnaden i enskilda kommuner kan ligga både över och under den skattade standardkostnaden, varför det ligger i den valda metodikens natur att vissa kommuner blir överkompenserade och andra underkompenserade. I denna mening är kostnadsutjämnningen ett lotteri med både vinnare och förlorare.

I Tabell 10 visas en jämförelse mellan den faktiska nettokostnaden (med avdrag för eventuella avgifter och riktade statsbidrag) och standardkostnaden för ett antal verksamheter i kommunerna i Stockholms län. Det är den procentuella skillnaden mellan nettokostnaden och standardkostnaden som visas. Att standardkostnaden är högre än den faktiska nettokostnaden (negativt tal i tabellen) betyder att utjämningsystemet överkompenserar en verksamhet. För exempelvis Sigtuna handlar det överlag om en sådan överkompensation. Om det beror på att man har relativt god hand med ekonomin eller på att man har relativt låga ambitioner kan inte utläsas av tabellen. Det är inte uppenbart hur man skall tolka exempelvis det förhållandet att den faktiska kostnaden för äldreomsorg är 25 procent lägre än standardkostnaden i Nacka, men 14 procent högre i Lidingö. I den mån man kan tala om en tendens i dessa uppgifter är det att större kommuner och lågskattekommuner har faktiska nettokostnader som ligger under standardkostnaden och därför överkompenserar i utjämningsystemet.

*Tabell 10.* Faktiska kostnader jämfört med strukturkostnader 2000. Stockholms län.

	Barn- omsorg	Grund- skola	Gymnasie- skola	Äldre- omsorg	Individ- och familjeomsorg
Botkyrka	-4,8	-5,6	13,6	-10,7	-4,9
Danderyd	4,9	0,1	-9,0	12,9	-28,2
Ekerö	-6,5	-6,8	7,3	2,7	27,4
Haninge	-2,3	-18,8	-5,0	-3,5	-3,7
Huddinge	4,8	-2,6	0,9	2,5	-1,7
Järfälla	-0,9	0,2	0,2	-1,3	3,4
Lidingö	-11,5	6,7	17,8	14,2	-40,4
Nacka	0,9	1,0	1,3	-25,5	14,0
Norrtälje	12,4	1,0	0,1	-3,1	-27,5
Nykvarn	-23,2	-14,7	9,9	-3,6	-27,8
Nynäshamn	-10,3	-7,7	1,9	0,3	19,9
Salem	-26,5	-5,1	15,5	-8,1	-17,8
Sigtuna	-11,6	-9,1	-12,6	-16,0	-4,5
Sollentuna	-20,2	-3,1	-2,9	1,6	2,2
Solna	-9,1	16,8	38,5	1,6	-13,9
Stockholm	0,3	24,4	4,0	5,2	-15,2
Sundbyberg	2,8	17,6	37,2	.	-18,1
Södertälje	-12,9	-5,9	0,8	-4,0	21,5
Tyresö	-16,3	-10,4	-5,2	2,4	-6,0
Täby	-27,1	-6,0	1,3	4,8	1,2
Upplands-Bro	1,2	-5,3	-6,3	1,5	23,7
Upplands Väsby	-20,3	4,3	-3,8	16,9	-28,4
Vallentuna	-9,8	-8,0	-1,6	-5,0	-7,0
Vaxholm	-6,3	-1,9	-6,8	-10,2	-30,8
Värmdö	5,0	2,3	0,4	.	-16,4
Österåker	-19,2	-1,0	1,1	7,8	-1,2
<i>LÄNET</i>	<i>-7,9</i>	<i>-1,4</i>	<i>3,8</i>	<i>-0,7</i>	<i>-6,9</i>

*Källa:* Svenska Kommunförbundet (2001).

Kostnadsutjämningsen är inte immun mot strategiskt beteende. De ansvariga i kommunerna kan ganska lätt lära sig hur man skall få ut mesta möjliga av systemet, dvs. placera sig i en position som ger hög utdelning med liten faktisk kostnad. Ett exempel skulle kunna vara att man i en kommun satsar på aktiviteter som attraherar pigga 80-åringar. I den mån som detta lyckas blir kommunen kompen-serad, inte med den faktiska kostnaden för en pigg 80-åring, utan med den för motsvarande kommuner genomsnittliga kostnaden för både pigga och sjuka personer i åldern 75–84 år. Denna är högre. Alternativt kan kommunen vidta sådana mått och steg att man skrämmer bort eller i varje fall inte attraherar sjuka 80-åringar, eftersom dessa per person drar en kostnad som överstiger stan-dardkostnaden. Besvärande vårdköer skulle kunna vara ett sätt att

uppnå detta. Omvänt gäller att man bör akta sig för att bygga ut kapaciteten så att vårdköerna försvinner. Detta kan attrahera vårdbehövande, för vilka den faktiska nettokostnaden är högre än standardkostnaden.

I vad mån detta slags överväganden görs i kommunerna är inte närmare studerat, men man kan ändå tycka att det är ett problem att systemet för kostnadsutjämning inbjuder till sådant beteende. Delvis motverkas beteendet av att reglerna för utjämningen ändras ganska ofta, men frekventa ändringar av regelverket är i sig problematiska eftersom kommunerna får svårigheter att bedriva en långsiktig politik.

### 6.3 Aktuella utredningar

Den kritik som här berörts är inte okänd och det pågår en ständig översyn av systemet. Från de senaste åren kan följande nämnas. I februari 2000 lämnade Utjämningsdelegationen en delrapport med förslag till förändringar i inkomstutjämningen, bland annat i syfte att mildra negativa marginaleffekter. För landstingens del föreslogs ett särskilt omställningsbidrag betingat av befolkningsminskning. I januari 2001 lämnade Utjämningsdelegationen sitt slutbetänkande, *Rättvis kommunal utjämning*, SOU 2000:127, med förslag om vissa justeringar i kostnadsutjämningen. Samtidigt har Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning undersökt möjligheterna att förenkla systemet och att göra detta mer stabilt. Ett betänkande i ämnet, *Förenklad kommunal utjämning*, SOU 2000:120, lämnades i december 2000. Delvis har dessa förslag genomförts. Under hösten 2001 har en utredning beställts med uppgift att bland annat belysa de samlade effekterna för enskilda kommuner och landsting av utjämningsystemet och andra betalningsströmmar mellan staten och kommunsektorn (Dir. 2001:73).

## 7 Utmaningar

Utjämningsystemet står ständigt inför utmaningar och det sker, som nämnts, ofta ändringar i regelverket. En utmaning är just bristen på stabilitet. Alltsedan systemet infördes vid tiden för första världskriget har det pågått i stort sett kontinuerlig utredningsverksamhet om systemets egenskaper i det ena eller andra avseendet och regelverket har ändrats otaliga gånger (Larsson & Söderström, 1981). Inget tyder på att systemet nu funnit en stabil form.

Det finns ett utbrett missnöje med inkomstutjämnningen och det är nog bara en tidsfråga innan också kostnadsutjämnningen blir föremål för lika bitter kritik. Självfallet är det inte bra att kommuner och landsting tvingas leva med ett instabilt system. Det inbjuder till taktiskt spel och försvarar i hög grad långsiktighet i deras arbete.

Det är framför allt två omständigheter som bidrar till att öka påfrestningarna på kostnadsutjämnningen: åldrande befolkning och ökad rörlighet. Ytterligare en utmaning ligger i globaliseringen. Denna ställer svagheter i dagens system på sin spets och aktualiserar frågor om en radikalt annorlunda organisation av den offentliga sektorn.

### 7.1 Demografiska påfrestningar

I och med att befolkningen åldras, stiger efterfrågan på kommunernas och landstingens tjänster. En uppskattning av åldersstrukturens betydelse för den kommunala kostnadsutvecklingen fram till år 2030 inom området vård, skola och omsorg visas i Tabell 11. Som synes är utvecklingen inte entydig. De ökade kostnaderna för sjuka och gamla uppvägs i viss mån av minskade kostnader för barnomsorg och skola, men totalt sett handlar det om en ökning. Observera att denna ökning uppkommer i fallet att vi framgent är

nöjda med den behovstäckning och den kvalitet på kommunernas och landstingens tjänster som rådde 1997 – ett år med kraftiga sparbetning. Det är inte orealistiskt att räkna med att kostnadsökningen framöver blir ännu större.<sup>1</sup>

*Tabell 11.* Demografiskt betingad utveckling för vissa verksamheter baserad på 1997 års kostnader. Index 1998 = 100.

År	Barnomsorg	Skola	Sjukvård	Äldreomsorg	Totalt
1998	100	100	100	100	100
2005	82	104	104	109	101
2010	87	95	107	114	102
2015	90	89	111	118	102
2020	92	93	115	127	107
2025	93	96	118	141	112
2030	89	97	121	160	116

*Anm:* Skola omfattar grundskola, gymnasium och kommunal vuxenutbildning. Sjukvården omfattar både slutna och öppna vård samt tandvård och läkemedelskostnader.

*Källa:* Långtidsutredningen, SOU 2000:7, s. 82.

I Tabell 11 visas genomsnittssiffror för kommunsektorn som helhet. Det hör till saken att kommuner och landsting har olika befolkningsstruktur och förhållanden i övrigt samt därmed olika kostnader för sin verksamhet. Även om det inte skulle ske några inrikes omflyttningar, får vissa kommuner och landsting räkna med en väsentligt snabbare kostnadsökning än genomsnittet, samtidigt som andra kanske rent av får uppleva minskade kostnader per invånare.

Men det kommer att ske omflyttningar i landet. Det är inget konstigt om människor bor i olika kommuner under olika faser av livet: en kommun under uppväxten och skoltiden, en annan när man förvärvsarbetar och en tredje när man så småningom drar sig

<sup>1</sup> Det finns anledning att varna för en alltför stark betoning av den demografiska faktorn. SCB (2001b) ger en tankeväckande illustration. I en jämförelse mellan den kommunala sektorns utgifter 1874 och 2000 konstateras att utgifterna i 2000 års priser ökat från 1,4 miljarder till 528 miljarder. Beaktas att befolkningen ökat och att befolkningsstrukturen ändrats, har kommunernas och landstingens utgifter per invånare under samma tid ökat från 400 kronor till 59 000 kronor. Andra faktorer än demografin ligger följaktligen bakom kostnadsutveckling. Beträffande äldreomsorgen sker nu en intressant diskussion huruvida åldrandet kanske bara innebär att fler friska år läggs till livet. Exempelvis Zweifel m.fl. (1999) hävdar att merparten av vårdbehovet infaller under de senaste två levnadsåren, oberoende av om medellivslängden är 70, 80 eller 90 år. Se också OECD (1998).

tillbaka som pensionär. Detta slags livscykelflyttningar har alltid funnits, om än i begränsad omfattning, men de torde få större betydelse i framtiden. Skillnaden mellan avfolkningsbygder och expansiva orter tenderar sannolikt att bli större. Detta hänger samman med den strukturomvandling som sker av näringslivet. Sysselsättningen (och därmed skattebasen) flyttar från resterna av industrisamhället till den privata tjänstesektorn och den nya ekonomin. Kvar blir i första hand den äldre befolkningen. Följden av denna rörlighet kan bli att kostnaderna för kommunala tjänster hamnar på andra ställen än de kommunala skatteintäkterna och att utjämningsystemet får en allt tyngre uppgift.

Det vore olyckligt om kommuner och landsting blev allt tydligare uppdelade i avgiftsbetalande och bidragsmottagande. Detta skulle göra bristerna i utjämningsystemet mer påtagliga och väcka missmod rörande rättvisan i den omfördelning som pågår.

Som tidigare nämnts ligger det i kostnadsutjämnings konstruktion att man inte kan nå en särskilt hög precision i bestämningen av avgifter och bidrag: underlaget utgörs inte av faktiska kostnader, utan statistiska genomsnitt ("standardkostnader") varför utfallet kan bli såväl överkompensation som underkompensation. Läget spetsas till allteftersom avgifter och bidrag får en ökande roll i kommunernas och landstingens budget. Växande obalans i kommunsektorn mellan ekonomiskt starka och svaga kommuner gör de senares bidragsberoende allt tydligare. Detta kan äventyra den kommunala självstyrelsens legitimitet. Vilken handlingsfrihet är man beredd att erbjuda den som lever på bidrag?

Kommunsammanslagningar skulle kunna vara en utväg om man vill mildra bidragsberoendet. Härigenom borde variationen i kommunernas faktiska kostnader och deras möjligheter att bära dessa bli mindre, varför också behovet av utjämning av inkomster och kostnader borde bli mindre. Statistiskt sett borde också precisionen i beräkningen av standardkostnader bli större. Tyvärr finns det inga data som kan bekräfta dessa förmodanden. Vi får här nöja oss med att se på de länsvisa genomsnitten för kommunerna. Som framgår av Tabell 12 finns det en betydande regional skillnad i hur relationen mellan faktiska kostnader och standardkostnader varierar i kommunerna.

*Tabell 12.* Procentuell avvikelse mellan faktiska kostnader och strukturkostnader år 2000. Länsvisa genomsnitt.

	Barn- omsorg	Grund- skola	Gymnasie- skola	Äldre- omsorg	Individ- och familje- omsorg
Stockholm	-7,9	-1,4	3,8	-0,7	-6,9
Uppsala	-5,0	2,3	7,3	-2,2	6,0
Södermanland	-0,4	-2,5	2,9	-6,4	8,6
Östergötland	-2,8	-3,7	0,4	-6,0	26,4
Jönköping	0,2	-2,1	0,6	-1,9	5,3
Kronoberg	3,6	0,2	3,9	4,8	2,3
Kalmar	5,6	-3,0	6,8	-4,5	16,2
Gotland	28,7	-0,4	8,9	-1,5	7,5
Blekinge	12,9	-0,9	-2,8	2,6	17,8
Skåne	-0,5	-3,0	-2,6	-0,4	-0,3
Halland	-5,4	-5,8	-3,7	-1,3	-8,1
Västra Götaland	-4,1	-4,6	-2,3	8,9	12,7
Värmland	4,3	-1,8	6,1	7,1	2,4
Örebro	5,0	-0,4	2,5	11,5	14,2
Västmanland	9,1	3,7	13,9	5,5	19,7
Dalarna	6,6	3,3	11,2	2,7	6,1
Gävleborg	9,0	-0,4	6,2	1,7	5,1
Västernorrland	4,6	4,2	4,7	13,2	8,3
Jämtland	11,9	-1,3	2,5	7,2	1,1
Västerbotten	-1,4	-2,4	4,4	13,1	-5,8
Norrbottn	3,0	4,9	2,9	21,8	-11,5

*Källa:* Svenska Kommunförbundet (2001).

I tabellen syns en tendens att kommunerna i södra delen av landet har en faktisk kostnad under standardkostnaden (negativa tal), medan det omvända gäller för kommunerna i norra delen av landet. En förklaring kan vara att man i regressionen utelämnat en eller annan strukturell kostnadsfaktor som är korrelerad med "det geografiska läget". Det är också möjligt, som Brita Schwarz hävdar, att det beskrivna mönstret helt enkelt skildrar olikheter i de politiska ambitionerna för den kommunala verksamheten, kanske framför allt beträffande servicenivån, och att dessa ambitioner är olika starka i olika delar av landet. Vi har dock nu inga belägg för denna hypotes.

En principiell invändning mot kommunsammanslagningar som medel att mildra konkurrensproblemet är att de hotar den mångfald som George Stigler och andra betraktar som den kommunbaserade modellens *raison d'être*. De experiment som gjorts med kommunalnämnder visar att det ur demokratisk synvinkel inte finns något fullgott alternativ till självständiga kommuner (se t.ex. Jönsson m.fl., 1995). Med utgångspunkt från subsidiaritetsprincipen är det den motsatta vägen som bör följas. I så fall gäller det att ändra arbetsfördelningen mellan staten/socialförsäkringen och kommunsektorn samt stärka utjämningsystemet på så sätt att en större politisk mångfald blir möjlig på det lokala planet. Som tidigare visats, intar Frankrike en särställning när det gäller antal kommuner.

## 7.2 Globaliseringen

Legitimiteten i utjämningsystemet hotas också av globaliseringen av den svenska ekonomin. Rörligheten över livscykeln är inte begränsad till enskilda länder. Man kanske växer upp och utbildar sig i ett land, förvärvsarbetar i ett annat och önskar leva som pensionär i ett tredje land (eller i det land man föddes). Vem skall i så fall betala vården, skolan och omsorgen? Så länge det finns balans mellan inflyttare och utflyttare i olika åldersklasser behöver problemet inte bli akut, men obalanser kan inte uteslutas. Och det krävs hur som helst internationella avtal om hur pensionsrättigheter m.m. skall hanteras när en person flyttar från ett land till ett annat.

Också *kortsiktig* rörlighet över nationsgränserna innebär en utmaning för utjämningsystemet. Situationen i Öresundsregionen är belysande. Mellan de skånska kommunerna och kommunerna på Själland finns inget utjämningsystem. Regeln i regionen är att man betalar inkomstskatt i det land man förvärvsarbetar.<sup>2</sup> I Sverige finns dessutom regeln att personer bosatta i utlandet inte behöver betala svensk kommunalskatt. Detta betyder att den som bor i Sverige och arbetar i Danmark betalar full inkomstskatt i Danmark, medan den som bor i Danmark och arbetar i Sverige bara betalar en statlig inkomstskatt på 25 procent. Malmö och andra svenska kommuner får ingen skatt av arbetspendlarna, vare sig dessa är svenskar eller danskar. Men berörda svenska kommuner blir ändå inte lottlösa, eftersom det svenska utjämningsystemet träder emellan. I prak-

---

<sup>2</sup> Detta är en specialregel för utbytet mellan Danmark och Sverige. Huvudregeln är annars att man betalar skatt där man bor.

tiken betalas den uteblivna kommunalskatten i Malmö och andra kommuner i Öresundsregionen av andra svenska kommuner som ingår i utjämningsystemet. Detta är ingen rimlig situation. Varför skall det svenska utjämningsystemet belastas med kostnader för danskarnas konsumtion?

Den kanske enklaste lösningen på detta problem är att slopa undantaget från huvudregeln i EU att alla beskattas där de bor. Då skulle även de svenska kommunerna i Öresundsregionen få del av det skatteunderlag som pendlarna åstadkommer. Ett tänkbart alternativ är att skapa ett särskilt utjämningsystem i Öresundsregionen. Utöver det nationella utjämningsystemet i Danmark, finns ett extra utjämningsystem för kommunerna i Köpenhamnsområdet. Det kan övervägas att ansluta de svenska kommunerna i regionen till detta system.

Kan man inte klara saken på annat sätt, är avgiftsfinansiering av de kommunala tjänsterna en utväg. Då blir dessa finansierade av de personer som faktiskt utnyttjar dem, oberoende av nationalitet. Danskar som arbetar i Danmark, men bor i Malmö och därför efterfrågar t.ex. barnomsorg i Malmö, får i detta fall betala direkt för omsorgen. Om man i Danmark tycker att detta blir alltför betungande för "danska" barnfamiljer, är det inget som hindrar att man från dansk sida ger barnfamiljerna finansiellt stöd att betala för barnomsorgen - allra helst som det handlar om personer som betalar skatt i Danmark. Detta kan göras genom ett skatteavdrag eller genom att man ger vederbörande en servicecheck som kan användas som betalning för barnomsorg i Sverige (kundval). I den utsträckning som svensk barnomsorg utnyttjas av danskar blir det med denna ordning danska - och inte svenska - skattebetalare som får stå för finansieringen. På motsvarande sätt skulle personer som arbetar i Sverige, men bor i Danmark, kunna få checkar med vilka de kan betala för kommunala tjänster i Danmark.

Denna typ av betalning mellan olika länder är under utveckling i Europa. Exempelvis innehåller den tyska äldreomsorgsförsäkringen vissa rättigheter som kan "exporteras" och utnyttjas i övriga EU-länder (Söderström m.fl., 2000). Den tyska modellen kan emellertid inte utan vidare tas över i Danmark och Sverige, helt enkelt därför att finansieringen av äldreomsorgen är en nationell angelägenhet i Tyskland, medan den är en kommunal angelägenhet i Danmark och Sverige. Belastningen på det svenska respektive danska utjämningsystemet skulle förvisso inte bli mindre om kommunerna hade skyldighet att betala för äldreomsorg m.m. för personer som väljer att bosätta sig utomlands.

## 8 Alternativ finansiering

Det är svårt att se hur de beskrivna problemen skulle kunna lösas inom utjämningsystemets ram. Vad som krävs är att påfrestningarna på systemet som sådant mildras. Det gäller i så fall att lägga mer av ansvaret för finansieringen av de kommunala tjänsterna *utanför* den kommunala budgeten. Detta kan antingen göras genom att finansieringen för vissa utgifter läggs på nationell nivå – på staten eller en fristående "försäkring" i analogi med t.ex. den allmänna pensionen – eller genom att finansieringen i ökad omfattning sker genom brukaravgifter och dylikt. Dessa recept kan kombineras.

Det är framför allt inom det tunga och för utjämningsystemet besvärliga området "vård, skola, omsorg" som man har anledning att överväga alternativ till nuvarande ordning. På dessa områden ligger det nära till hands att se socialförsäkringar som alternativ till den kommunala finansieringen. Några sådana lösningar skall skisseras i detta kapitel.

### 8.1 Omsorgsförsäkring

Äldreomsorgsförsäkring (även kallad äldrevårdsförsäkring) är ett alternativ som diskuterats en hel del under senare år. I likhet med Tyskland har Japan nyligen infört en sådan försäkring. För en översikt av dessa frågor, se t.ex. Anell m.fl. (1999).

Ett argument för äldreomsorgsförsäkring är att man genom att göra avsättningar till särskilda äldreomsorgsfonder idag kommer att stå bättre rustad att möta ökade anspråk på omsorg i morgon. En speciell fördel med denna modell, som framförts av Riksförsäkringsverkets generaldirektör Anna Hedborg, är att man skulle kunna låta enbart den relativt välbeställda åldersklassen 45–65 år stå för fondavsättningarna. På så sätt skulle ungdomar och barnfamiljer drabbas i motsvarande mån mindre av den väntade ökning-

en i kostnaden för äldreomsorg. Vid finansiering över den kommunala budgeten betalas äldreomsorgen av samtliga inkomsttagare. Grip & Örtendahl (2000) har också föreslagit att fondavsättningar skall betalas av personer i åldern över 45 år, men till skillnad från Anna Hedborg tänker de sig att avgifterna skall utgöras av regelrätta försäkringspremier och inte skatter. Deras förslag är att äldreomsorgsförsäkringen skall administreras av privata försäkringsbolag.

Motsvarande diskussion förs om fonder för att finansiera sjukvård m.m.

Bakom denna diskussion finns en föreställning om att varje generation bör bära sina egna kostnader. Utgifter som inträffar mot slutet av livsryckeln måste i så fall betalas medan man är medelålders och fortfarande förvärvsarbetar.<sup>1</sup> Även om man accepterar denna princip behöver man inte anse att det skall finnas en fond för varje utgiftsområde. Det skulle räcka att ha en fond av tillräcklig storlek. För att få tydlighet beträffande individuella avsättningar och rättigheter – vilket är nödvändigt om man skall undvika att det bara blir ännu en skatt – bör fonden vara knuten till förmåner som är lätta att kostnadsbedöma. Detta talar för att man använder pensionsfonder hellre än omsorgsfonder. För pensionsfonder talar också att det redan finns en uppbyggd administration för ändamålet. Vidare får man inte glömma bort att hela statsbudgeten kan användas för att göra omfördelningar mellan generationer. Statsskulden visar i vilken utsträckning detta medel har använts.

Om fonderingsbehovet lämnas därhän är huvudargumentet för en nationell finansiering av äldreomsorgen att tendenser till *cream skimming* stävjas. Som tidigare nämnts innehåller nuvarande utjämningsystem ingen särskild kompensation för att en kommun har mer än normalt vårdbehov för äldre. Den kompensation som ligger i kostnadsutjämnningen avser den *genomsnittliga* kommunala kostnaden för personer i respektive kategori. Kommuner som har stor andel vårdbehövande underkompenseras och de som har liten andel överkompenseras. Detta innebär, som tidigare påpekats, att kommunerna har incitament att undvika vårdbehövande gamlingar (och även yngre) i sin befolkning, exempelvis genom att man håller tillbaka investeringar i särskilt boende och accepterar värdköer. Med en nationell finansiering av omsorgen försvinner detta incitament.

---

<sup>1</sup> I analogi med detta bör utbildning o.dyl. betalas genom "lån" som betalas när man förvärvsarbetar senare i livet. Detta är grundidén för det svenska studiemedelssystemet.

Den tyska omsorgsförsäkringen (*Pflegeversicherung*) kan illustrera hur en sådan finansiering kan ordnas.<sup>2</sup> Denna infördes 1995. Dittills hade äldreomsorgen (och motsvarande vårdbehov för yngre) betraktats som en helt privat angelägenhet. I de fall anhöriga inte kunde klara av vårdkostnaden, utgick stöd i form av (kommunala) socialbidrag. Enligt den nya försäkringen måste alla med anställning eller med någon annan form av inkomst vara försäkrade. Familjemedlemmar utan inkomst är medförsäkrade och undantagna från försäkringspremien. Kompletterande socialbidrag kan utgå om försäkringen inte täcker hela omsorgsbehovet. Arbetstagare med hög inkomst kan välja att försäkra sig privat i stället.

Den tyska omsorgsförsäkringen administreras inom ramen för sjukförsäkringen, dvs. av fristående sjukkassor. Någon som redan har en sjukförsäkring blir automatiskt ansluten till omsorgsförsäkringen vid samma försäkringskassa. Alla – oavsett ålder – har rätt till ersättning från försäkringen, förutsatt att de har behov av omsorg. Den tyska omsorgsförsäkringen är alltså inte enbart en äldreomsorgsförsäkring. Förmåner erbjuds som hemtjänst, särskilt boende och kontantstöd. Det senare betalas ut till den omsorgsbehövande, eller dennes gode man. Syftet med kontantstödet är att stödja privata, familjebaserade arrangemang. Preventiva och rehabiliterande åtgärder ges företräde framför ren omsorg, och hemtjänst prioriteras framför särskilt boende. Det är meningen att de äldre så länge som möjligt skall kunna stanna i sitt ordinära boende.

Den ersättning som utgår skall så långt som möjligt motsvara den enskildes omsorgsbehov. Bedömningen baseras på en läkarundersökning. Avgörande är nedsättningen i individens förmåga att utföra vanliga vardagsgöromål samt den tid som hjälp med dessa göromål beräknas ta i anspråk. Minimigränsen ligger vid 1,5 timmars dagligt omsorgsbehov. Vid behovsbedömningen används tre nivåer på behovet. Den kompensation som utgår per månad på respektive behovsnivå framgår av Tabell 13. I de fall omsorgstagaren väljer hemtjänst eller särskilt boende blir försäkringsersättningen en "omsorgspeng" som förmedlas direkt till vederbörande vårdgivare. Det handlar då om en kundvalsmodell. När kontantförmån väljs får omsorgstagaren själv ersättningen, men förväntas kunna visa att den går till omsorg i hemmet. I det senare fallet kan anhörigvårdare göra anspråk på pensions- samt arbetsskadeför-

---

<sup>2</sup> Den efterföljande redogörelsen bygger på Söderström, Bergenheim, Karlsson & Lundbäck (2000). Den tyska försäkringen beskrivs översiktligt i Evers (1998) och Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000). En utvärdering av försäkringen finns i Schneekloth & Müller (2000).

måner liksom vissa arbetsmarknadspolitiska förmåner som grundar sig på förvärvsarbete.

*Tabell 13.* Ersättning per mån. från omsorgsförsäkringen för resp. behovsnivå. Normalbelopp i DM (1DM = 4,87 SEK).

	Kontantstöd	Hemtjänst	Särskilt boende
Behovsnivå I	400	750	2 000
Behovsnivå II	800	1 800	2 500
Behovsnivå III	1 300	2 800	2 800

*Anm.* Modifierade belopp används vid deltidboende samt för särskilt vårdbehövande fall.

*Källa:* Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2000), s. 50.

I 1999 års rapport har Valfärdspolitiska rådet (Söderström m.fl., 1999) skisserat en modell för äldreomsorgens organisation och finansiering som i mycket påminner om den tyska omsorgsförsäkringen. I bägge fallen är det en fristående försäkringsgivare som gör behovsbedömningen och ser till att vårdgivarna får den ersättning de skall ha i enlighet med kundvalsmodellen. Verksamheten kan i princip skötas helt utan medverkan av kommunerna, men rådet räknar med att kommunerna kommer att bli kvar i rollen som utförare, om än i konkurrens med andra utförare. Samma idé finns hos Grip & Örtendahl (2000), dock med den skillnaden att de tänker sig en modell med konkurrerande privata försäkringar, medan Valfärdspolitiska rådet tänker sig en enda nationell försäkring. Den senare skulle kunna vara fristående från dagens socialförsäkringar, men administrationen skulle som i Tyskland också kunna skötas av försäkringskassor.

Med den skisserade äldreomsorgsförsäkringen kan en stor och av allt att döma växande komponent i den kommunala budgeten lyftas bort från denna budget och därmed också från utjämningsystemet. Den viktigaste fördelen med denna förändring är att kompensationsen för vårdbehövande kommuninvånarens vårdbehov baseras på det *faktiska* vårdbehovet och inte på ett hypotetiskt genomsnitt för personer i olika åldersklasser. Vårdbehov upphör att vara en belastning på de kommunala finanserna. En kommun som bygger ut sin äldreomsorg behöver inte riskera att drabbas av orimliga driftskostnader.

Frånsett ansvaret för finansieringen, är statens uppgift i denna modell att utveckla kompetens i beställarrollen. Som betonas i en annan rapport från Valfärdspolitiska rådet (Söderström m.fl., 2001) är det långt ifrån trivialt att skriva de entreprenadkontrakt som behövs. Erfarenheterna av kommuners och landstings kontraktskrivande visar att man måste lägga ner betydande arbete på utformningen av kontrakten. Brister i kontrakten kan bli mycket kostbara. Det kan inte uteslutas att det i vissa situationer inte går att formulera ett fungerande kontrakt över huvud taget, varför man inte kan undgå någon form av byråkratiskt lösning.

I Söderström m.fl. (2001) exemplifieras problemen i kontraktskrivandet inom äldreomsorgen. Den främsta stötestenen är att hitta lämpliga mått på vårdbehovet hos olika individer. Lyckas man inte mäta vårdbehovet med tillräcklig noggrannhet, kommer kontrakten att få karaktär av lottsedlar. Vissa vårdgivare får lättare vårdtagare än beräknat och andra får svårare. Situationen är analog med den som råder i den inomkommunala kostnadsutjämnningen, där det ju som tidigare framhållits finns ett betydande element av slump. Och liksom i kostnadsutjämnningssystemet får man räkna med att brister i mätningen av vårdtyngd o.dyl. ger upphov till strategiskt beteende från vårdgivarnas sida. Det är därför utomordentligt viktigt att de som agerar beställare i en kundvalsmodell har den kompetens i kontraktsskrivandet som erfordras och de mätinstrument som behövs för att implementera kontrakten. (Motsvarande gäller då uppgifter delegeras till underordnade myndigheter.)

## 8.2 Allmän vårdförsäkring

Ett analogt arrangemang kan göras i sjukvården. Liksom beträffande äldreomsorgen skulle syftet vara att ersätta kommuner och landsting för *faktiska* vårdkostnader i stället för de hypotetiska kostnaderna i olika åldersgrupper. Behovet av en sådan reform har ökat allteftersom ansvaret för sjukvården flyttats från staten och landstingen till kommunerna. Bristerna i dagens system är särskilt tydliga inom den psykiatriska vården. Där passar definitivt inte utjämnningssystemets betoning av potentiella kostnader i olika åldersgrupper, utan man bör basera compensationen till kommunerna på *faktiska* vårdbehov. Detta kräver en eller annan vårdförsäkring.

En möjlighet är att utgå från den idé som lag till grund för det experiment som härom året gjordes med s.k. husläkare.<sup>3</sup> Tanken var att alla hushåll skulle lista sig hos en läkare efter eget val och att läkaren skulle tillföras vissa resurser per listad patient. Husläkaren skulle sedan kunna fungera som permanent vårdgivare inom primärvården (mot viss ersättning) och även som rådgivare i de fall patienten behövde konsultera en annan specialist. Denna modell kan utvidgas till hela sjukvården genom att vården organiseras i enlighet med det s.k. HMO-systemet<sup>4</sup>, där grupper av läkare inte bara agerar som husläkare för sina patienter, utan har budgetansvar för de listade patienternas *hela* vårdbehov inklusive specialistvård på sjukhus. Läkargrupperna kan liknas vid välutrustade vårdcentraler. I och med att den grupp man valt har kompetens inom flera områden, kan mycket av vården ges direkt av vederbörande läkare, men finns det behov av särskild specialistvård skaffar gruppen fram denna.

Den vård som ges, liksom kompletterande läkemedel och hjälpmedel, finansieras ur gruppens egen budget. Sjukhus och andra sekundära vårdgivare får sin finansiering genom att sälja tjänster till "husläkarna". Eftersom respektive läkargrupp betalar för sekundärvården, är det vederbörande läkare som avgör vilken sjukhusvård och medicin som behövs. På så sätt uppnås kostnadskontroll. Det är inte nödvändigt att en HMO agerar inom ett visst geografiskt område. I USA finns det kedjor av läkargrupper som täcker hela landet, på samma sätt som banker och försäkringsbolag bedriver sin verksamhet i ett landsomfattande kontorsnät. Medlemsantalet i en HMO kan vara lika stort som antalet invånare i ett svenskt landsting.

Även om storleken kan vara samma, är det två väsentliga skillnader mellan en HMO och ett landsting. En skillnad är att en HMO saknar beskattningsmakt och därför är beroende av frivilligt medlemskap. En annan skillnad är att medlemskap i en HMO inte är baserat på bostadsband. Invånare i Norrbotten kan vara med i samma HMO som skåningar, och på bägge ställena skulle det finnas flera HMO att välja mellan. Den viktigaste frågan för individerna själva är vilken HMO man skall välja. Betalningen sker genom en årsavgift (capitation), som betalas med skattemedel av respektive kommun eller landsting eller av staten ("vårdpeng"). I USA sker betalningen vanligen av respektive arbetsgivare som en del av lönen.

---

<sup>3</sup> Framställningen följer här Söderström m.fl. (1999).

<sup>4</sup> HMO = Health Maintenance Organisation.

Det naturliga är att alla HMO har samma avgift för varje medlemskategori och att konkurrensen dem emellan sker i termer av servicenivå vad gäller bland annat öppethållande, läkargruppens egen kompetens och kontaktnätet för val av specialisttjänster. Exempelvis skulle en HMO kunna ta ut viss avgift för läkemedel, medan man i en annan HMO låter patienten få all medicin avgiftsfritt. I gengäld kanske individerna i förstnämnda HMO får ett friare val av läkemedel. Genom att ansluta sig till den ena eller andra läkargruppen kan individerna få mer eller mindre inflytande över vårdens innehåll. En sådan variation kan åstadkommas utan att storleken på vårdpengen behöver ändras.

För att säkerställa att alla individer blir välkomna som medlem i en HMO, måste vårdpengen differentieras med avseende på det väntade vårdbehovet, dvs. med avseende på individernas ålder, kön, sjukhistoria osv. Ingen skall behöva känna sig som en börda för systemet. På så sätt kombineras solidarisk finansiering av vården med den valfrihet och kostnadskontroll som ligger i HMO-systemet. I princip kan vårdpengen finansieras på kommunal nivå, men poängen i detta sammanhang är att den kan ges en nationell finansiering, varigenom kommuner och landsting och därmed också utjämningsystemet avlastas en stor kostnadspost. Handlar det om internationellt verksamma personer som vill ha vård i Sverige, trots att de kanske betalar skatt i ett annat land, finns möjligheten att ansluta privata vårdförsäkringar till den svenska sjukförsäkringen. En sådan försäkring ingår ofta i anställningsförmånen för förvärvsarbetande i utlandet. I takt med att svenska företag växer i utlandet och/eller får utländska ägare får sådana arrangemang ökad spridning. Det vore märkligt om det svenska försäkringssystemet inte anpassades till detta förhållande.

I USA har HMO funnits sedan 1940-talet. Numera svarar denna organisationsform för en betydande del av den amerikanska sjukvården. Ett utmärkande drag är att framför allt sjukhusvården blir billigare. Detta hänger ihop med det starka incitamentet för en HMO att vara återhållsam med att skicka medlemmar till externa specialister och att, när detta är av behovet påkallat, se till att en sjukhusvistelse inte blir längre än nödvändigt. Detta upplevs av en del som snålhet.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Det kan förefalla paradoxalt att någon kan uppfatta tillgången på sjukvård som snål i ett land som i förhållande till BNP satsar mer än någon annan på sjukvård. Man får emellertid inte glömma att amerikansk vårdpersonal är mycket välavlönad i förhållande till exempelvis svenska läkare. Detta gör att de fysiska skillnaderna är mindre än de nominella.

Huvudinvändningen mot HMO-modellen, som den idag praktiseras, är annars att ersättningarna är otillräckligt differentierade och därför inbjuder till *cream skimming*. Bland annat tidskriften *Managed Care Magazine* ger en fortlöpande inblick i den livliga diskussionen om dessa och många andra aspekter på HMO-modellen. Bristen på differentiering är betingad av fördelningspolitiska ambitioner: högriskgrupper skall inte behöva betala väsentligt mer än lågriskgrupper. Denna ambition måste förstås i ljuset av att det är patienterna själva, eller snarare deras arbetsgivare, som står för betalningen till respektive HMO. I Sverige är detta knappast aktuellt, eftersom den svenska lösningen är en skattefinansierad kundvalsmodell, där ersättningen till vårdgivarna är helt skild från respektive medlems/patients betalning för vården. Man skulle i Sverige kunna ha helt olika differentiering av skattebetalningen och den ersättning som vårdteamet får.

Som framgår av Tabell 1 svarar områdena hälso- och sjukvård samt social trygghet för knappt 55 procent av kommunsektorns utgifter. Införandet av omsorgsförsäkring och en allmän vårdförsäkring skulle alltså kunna medföra en halvering av kommunernas och landstingens skattebehov. Allra viktigast är dock att kompensationen ges för *faktiska* och inte hypotetiska kostnader.

### 8.3 Skolcheckar

Skulle det finnas behov av att avlasta kommunsektorns budget ytterligare, finns möjligheten att göra ett liknande arrangemang också på skolans område. Detta är enkelt gjort. I och med att det på många håll redan finns ett etablerat kundvalssystem är det bara finansieringen av själva skolpengen som behöver ändras från kommunerna till staten. Det handlar om ca 20 procent av kommunsektorns nuvarande utgifter.

Här bör understrykas att vinsten med detta arrangemang är mindre på skolans område än på de bägge andra diskuterade områdena. Anledningen är att skolan inte erbjuder några större bekymmer i utjämningsystemet. Skillnaden mellan faktisk kostnad och standardkostnad är inte särskilt stor. Följaktligen kan kostnaderna för utbildning ganska väl förutses från ett år till ett annat. Man vet vilka utbildningar som erbjuds och kostnaden per elev i en viss utbildning varierar inte särskilt mycket. Kommunerna kan därför med tämligen stor precision ange hur stora utbildningskostnaderna kommer att bli. Detta kan påstås trots att det även på

skolans område finns betydande skillnader mellan kommunernas faktiska nettokostnader och de strukturkostnader som ligger till grund för kostnadsutjämnningen, se Tabell 10. Förklaringen till dessa skillnader torde emellertid inte vara att det råder osäkerhet om strukturkostnadens storlek, utan den torde vara att kommunerna har olika höga ambitioner vad gäller kvaliteten på den utbildning som erbjuds.

Situationen inom äldreomsorgen och sjukvården är annorlunda. Det går inte att med någon större noggrannhet uppskatta hur många som behöver omsorg och vård och det är svårt att förutse hur mycket omsorgstagarna och patienterna kommer att kosta var för sig. Kostnaden per omsorgs- respektive vårdtagare kan variera från nästan ingenting upp till flera hundra tusen kronor under ett budgetår. Det är detta som gör cream skimming lönsamt och motiverar någon form av försäkringsarrangemang eller att finansieringen tas över av staten.

Att vård och omsorg i ökad utsträckning finansieras på nationell nivå i en kundvalsmodell betyder inte att kommuner och landsting frikopplas från aktiviteter på detta område. De kan alltjämt tjäna sina medborgare i *produktionen* av vård, skola och omsorg. Att detta görs i konkurrens med privata vårdcentraler, sjukhus, vårdhem, förskolor, grundskolor, gymnasier, folkhögskolor, hemtjänstföretag m.m. kan innebära en särskild fördel. Det finns belägg för att olika former av "konkurrensutsättning" har en gynnsam inverkan på verksamhetens kostnader och kvalitet – många gånger *både* kostnaden *och* kvaliteten. Som framgår av en undersökning gjord av Svenska Kommunförbundet (1999) har förväntningarna om gynnsamma effekter av konkurrensutsättning till stor del infriats.<sup>6</sup>

En intressant fråga i detta sammanhang är om det är driftsformen eller marknadssituationen, dvs. graden av konkurrens, som medför högre kvalitet och/eller lägre kostnad. I Söderström & Lundbäck (2000) redovisas ett hundratal kvalificerade empiriska studier av driftsformens och marknadssituationens betydelse inom sjukhusvård och utbildning. Det framgår att driftsformen har underordnad betydelse. I en konkurrenssituation förefaller offentliga och privata producenter – med eller utan vinstmotiv – att kunna fungera lika väl. Det är annorlunda i en monopolsituation, där egenskaperna hos respektive driftsform lättare kan sätta sin prägel på verksamheten. Notabelt är att konkurrensutsättning,

---

<sup>6</sup> Se också t.ex. Fölster m.fl. (1997) och Ekelund (2000) samt där anförd litteratur.

exempelvis genom att man ger utrymme för friskolor, har en positiv effekt på befintliga skolor. Skolor som konkurrerar med varandra presterar kollektivt mer än skolor som agerar var för sig utan konkurrens (se t.ex. Couch m.fl., 1993; Vedder & Hall, 1998). Dessa frågor har nyligen belysts i en separat ESO-rapport, Bergström & Sandström (2001).

#### 8.4 Lokala variationer

I detta sammanhang finns anledning att fundera över möjligheten att respektive kommun eller landsting ger sina invånare extra checkar med vilka invånarna kan komplettera/uppgradera den "bas-service" som statliga omsorgspengar, vårdpengar och eventuella skolpengar är avsedda för. Detta skulle kunna göras i stor omfattning i vissa kommuner eller landsting, samtidigt som det inte görs alls i andra kommuner eller landsting. En profilering av detta slag vore ett uttryck för lokal självstyrelse, men som lätt inses har en sådan mångfald sina begränsningar.

Man måste räkna med att profileringarna attraherar olika kategorier medborgare och att de således bidrar till en segregering av befolkningen. Det råder säkert delade meningar om betydelsen av ökad segregering. Som tidigare nämnts betraktar George Stigler m.fl. en sådan segregering som det egentliga syftet med lokal självstyrelse, medan andra menar att den lokala självstyrelsen bör underordnas ambitionen att ha en likartad befolkningsstruktur i alla delar av landet.

En annan invändning mot kommunala extraförmåner är att de kan generera dubbel administration med delvis överlappande uppgifter. Avgörande är i vad mån den behovsbedömning, kontraktskrivning och kvalitetskontroll som utövas av staten (genom försäkringskassor m.fl.) kan utnyttjas också i samband med de kommunala extraförmånerna. Behöver kommunerna egen behovsbedömning, kontrakt med egna utförare och egen kvalitetskontroll blir extraförmånerna dyrare, men kanske ändå inte alltför dyra. Mot detta står värdet av att kommunerna får uttrycka egna preferenser. Det är dock inte bara på den kommunala nivån som man kan skapa mångfald. Individuella tilläggsförsäkringar ger också möjlighet till mångfald.

Avslutningsvis bör understrykas att "vård, skola, omsorg" bara upptar en del av kommuners och landstings verksamhet. Till detta kommer vad som i den klassiska läroboken uppfattas som de lokala

politiska organens huvuduppgift, nämligen att svara för försörjningen med lokala kollektiva nyttigheter. Hit hör vägar och gator, stadsplanering, renhållning, brandförsvaret och andra säkerhetsarrangemang, samt olika insatser på kultur- och fritidsområdet. På dessa områden finns goda möjligheter att utveckla den lokala självstyrelsen.

Att kommunerna dessutom svarar för individ- och familjeomsorgen är i enlighet med en lång tradition i vårt land. De som under 1990-talets kris pläderade för att i varje fall socialbidragen borde läggas på staten, har inte till fullo förstått betydelsen av lokalkännedom i denna typ av ärenden. Här, om någonstans, har kommunerna en komparativ fördel genom kunskap om medborgarnas "true position".

Att ansvaret för finansieringen av äldreomsorg och vård läggs på staten betyder att kommuner och landsting blir avsevärt mer jämlika i ekonomiskt avseende. Detta bör underlätta framväxten av lokal självstyrelse. I ekonomiskt avseende blir kommuner och landsting mindre beroende av demografiska faktorer, varför behovet av kommunsammanslagningar blir mindre. I och med att befolkningens grundläggande trygghet görs mindre beroende av kommunernas och landstingens budgetsituation, blir det också lättare att politiskt acceptera att kommuner och landsting strävar åt olika håll. På så sätt stärks förutsättningarna för mångfald i den politik som förs på lokal nivå. En sådan mångfald är, som tidigare påpekats, den lokala självstyrelsens *raison d'être*.

## 9 Avslutande kommentar

Många uttalar sig idag förmånligt om lokal självstyrelse, trots att ingen kan vara omedveten om att kommuner och landsting har betydande svårigheter att idag leva upp till de krav som medborgarna ställer ifråga om såväl service som delaktighet i politiska beslut. Även den varmaste anhängare av lokal självstyrelse måste konstatera att den svenska kommunsektorn nu fått en delvis övermäktig uppgift, framför allt i finansieringen av de allt tyngre utgifterna för individuella välfärdstjänster (vård, skola och omsorg). För att den lokala självstyrelsen skall kunna utvecklas måste förutsättningarna för verksamheten i kommuner och landsting reformeras.

Syftet med denna rapport är att diskutera vilken roll kommuner och landsting lämpligen skall spela i 2000-talets samhälle. Frågan är hur omfattande självstyret skall vara och på vilka villkor det skall kunna utövas. Är tiden kanske mogen att införa subsidiaritetsprincipen för organisationen av den offentliga sektorn? Statens uppgift blir då begränsad till att hjälpa kommuner och landsting med sådant de inte själva klarar av. I enlighet med denna princip måste man utgå från följande frågor för att diskutera organisationen av den offentliga sektorn:

- Vad vill kommuner och landsting göra?
- Vad hindrar dem från att göra detta?
- På vilket sätt kan staten hjälpa dem att få det gjort?

I sökandet efter svaren på dessa frågor bör man ha klart för sig att kommuner och landsting kan vilja olika saker och att det gäller att åstadkomma ett system som ger utrymme för mångfald.

Enligt den ekonomiska läroboken är kommunernas och landstingens möjlighet att agera utan statens hjälp synnerligen begränsad. I huvudsak kan de då bara ägna sig åt sådan verksamhet som faller inom den s.k. intresseprincipens tillämpningsområde. Det

handlar i detta fall om sådant som kan finansieras med i princip frivilliga brukaravgifter o.dyl. Att kommuner och landsting har öppna gränser, gemensam valuta osv. hämmar möjligheterna att lokalt beskatta individer och företag, eftersom försök i den vägen kan leda till att hushåll och företag flyttar till en ort med mindre utmanande beskattning. Och det hämmar möjligheterna att ge stöd åt särskilt behövande, eftersom man riskerar att stödet lockar fram fler nödlidande än man har råd att hjälpa.

De nordiska länderna har försökt komma till rätta med detta problem – i litteraturen kallat konkurrensproblemet – med hjälp av ett ambitiöst system för att utjämna kommunernas och landstingens skattepris, dvs. den skattesats som erfordras för att uppnå en viss servicenivå i den kommunala verksamheten, t.ex. en viss behovstäckning inom barnomsorgen. Utjämningen avser såväl inkomster som kostnader. Härigenom blir konkurrensproblemet i stort sätt löst, men i gengäld uppkommer problem med själva utjämningen.

Inkomstutjämningen genererar marginaleffekter, som kan antas hämma kommunernas vilja att bygga bostäder eller på annat sätt attrahera fler invånare. Beroende på maktförhållandena kan också viljan att bedriva aktiv näringspolitik hämmas. Kostnadsutjämningen är problematisk på två sätt. Ett problem är att den bygger på statistiska genomsnittsberäkningar som innebär att de *faktiska* kostnaderna för en viss verksamhet både överskattas och underskattas. Ett annat problem är att man i kommuner och landsting får anledning att spela mot systemet genom olika former av "cream skimming", exempelvis inom äldreomsorgen. Eftersom kostnads-kompensationen för en pigg 80-åring är lika stor som för en vård-behovande 80-åring, gynnas de kommunala finanserna om man satsar på sådant som attraherar de pigga och undviker sådant som attraherar de krassliga. Bland annat bör man undvika åtgärder som minskar vårdköer. Ur samhällsekonomisk synvinkel är sådant beteende skadligt.

Det är svårt att se hur man skall kunna komma undan dessa problem i det svenska utjämningsystemet. Det enda hållbara alternativet synes vara att staten direkt går in i *finansieringen* av tjänster som idag är kommunala. I första hand bör man då välja äldreomsorg och sjukvård. Tillsammans med pensioner m.m. skulle socialförsäkringar avseende äldreomsorg och sjukvård kunna konstituera en social grundtrygghet. Att denna grundtrygghet finansieras nationellt är inte oförenligt med subsidiaritetsprincipen. Kom-

muner och landsting är oförmögna att åstadkomma ett liknande resultat utan statens hjälp.

Statens engagemang i vården och omsorgen sker lämpligen genom att staten tar över det formella huvudmannskapet och själv organiserar vården och omsorgen som den finner lämpligt. Eftersom staten inte har någon komparativ fördel i att driva sjukhus, vårdhem m.m. får det förutsättas att staten i detta fall lägger ut produktionen på entreprenad. Lämpligen görs detta inom ramen för en *kundvalsmodell*, där valet av utförare överläts åt de personer som skall bruka tjänsterna. De producenter som väljs ersätts med en service-check ("omsorgspeng", "vårdpeng" etc.) som täcker kostnaden för det behov som respektive individ har. På sjukvårdsområdet skulle man kunna låta valet ske mellan läkarlag av HMO-typ.<sup>1</sup>

Det finns säkert anledning att utforma denna modell olika på olika delområden. Ett återkommande problem är dock att man behöver ta fram mätinstrument för att bedöma vårdbehov m.m. och för att kontrollera kvaliteten på de tjänster som produceras. Utan sådana instrument är det svårt att få till stånd effektiva kontrakt med entreprenörerna. Risken är annars att man tappar kontrollen över såväl kostnader som kvalitet. Att ta fram sådana mätinstrument framstår idag som en av de mest angelägna uppgifterna för ekonomisk forskning om den offentliga sektorn.

I denna modell är statens uppgift att svara för försörjningen med nationella kollektiva nyttigheter (rättsväsendet m.m.), stabiliseringspolitiken, finansieringen och handhavandet av den sociala grundtryggheten, inklusive socialförsäkringarna, samt övrig fördelningspolitik. Utöver uppgiften att svara för försörjningen med lokala kollektiva nyttigheter (brandskydd, stadsplaner m.m.), är kommunernas och landstingens uppgift att delta i produktionen av "vård, skola, omsorg" i konkurrens med privata entreprenörer samt att svara för den individ- och familjeomsorg som är och förblir fundamentet i det sociala trygghetssystemet. Med en sådan ordning får svenska kommuner och landsting en omfattning på sin verksamhet som ligger mer i linje med vad som gäller i andra länder. Detta bör underlätta den fortsatta integrationen inom EU.

---

<sup>1</sup> HMO = Health Maintenance Organisation. Se föregående kapitel.

# Referenser

- Anell, A., Edebalk, P. G. & Svensson, M., 1999, *Äldreomsorgens resursfördelning och finansiering*, Rapport till Spri.
- Aronsson, P., 2001, *Lokalt folkstyre, Kulturarv som utmanar*, Svenska Kommunförbundet.
- Atkinson, A.B. & Stiglitz, J.E., 1980, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill.
- Bailey, S.J., 2000, *System för finansiell utjämning mellan kommuner*, Stockholms kommunförbund.
- Bergström, F. & Sandström, M., 2001, *Konkurrens bildar skola, En ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna*, Finansdepartementet Ds 2001:12.
- Brennan, G. & Buchanan, J.M., 1980, *The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge Univ. Press.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000, *Soziale Sicherung im Überblick*.
- Couch, J., Shugart, W.F. & Williams, L., 1993, Private Schools Enrollment and Public School Performance, *Public Choice* 76, 301-312.
- Ekelund, M., 2000, *Handbok i kommunal förnyelse*, Timbro/CVV.
- Eklund, L.F., 1994, Subsidiaritetsprincipen, Dess bakgrund och innebörd, ingår i SOU 1994:12, bilagedel.
- Europarådet/Council of Europe, 1995, The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation, *Local and Regional Authorities in Europe* 56.

- Europarådet/Council of Europe, 1997, *Local Finance in Europe, Local and Regional Authorities in Europe* 61.
- Evers, A., 1998, The new long-term care insurance program in Germany, *Journal of Ageing & Social Policy* 10:1.
- Finansdepartementet, 2001, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*, Regeringskansliet.
- Fornmark, E., 1939, *Skatteutjämnings problem*, Lindstedt.
- Fölster, S. m.fl., 1997, *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, Industrins utredningsinstitut.
- George, H., 1884, *Framåtskridandet och fattigdomen, En undersökning af orsaken till de industriella kriserna och fattigdomens tillväxt jemnsides med tillväxande rikedom*, W. Schultz. (Översättning från 24:e uppl.)
- Grip, G. & Örtendahl, C. (2000), *Lovar och försäkrar: De äldres välfärd i en balanserad samhällsekonomi*. Sveriges försäkringsförbund.
- Herber, B.P., 1983, *Modern Public Finance*, Irwin, femte uppl.
- Häggroth, S., Kronvall, K., Riberdahl, C. & Rudebeck, K., 1993, *Kommuner och landsting, En grundbok*, Fritzes/Norstedts juridik.
- Jönsson, S., Rubenowitz, S. & Westerstahl, J. (red.), 1995, *Decentraliserad kommun: Exemplet Göteborg*, SNS förlag
- Larsson, B. & Söderström, L., 1981, *Svensk skatteforskning 1919–1979, En annoterad bibliografi*, Riksbankens jubileumsfond 1981:1.
- Lindahl, E., 1921, Intresseprincipens tillämpning inom kommunalbeskattningen, *Ekonomisk tidskrift* 23, 69-86.
- Musgrave, R., 1959, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill.
- Niskanen, W.A., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine & Atherton.
- Niskanen, W.A., 1975, Bureaucrats and Politicians, *Journal of Law and Economics* 18, 617-643.
- Oates, W., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD, 1997, *Revenue Statistics 1965–1996*.
- OECD, 1998, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*.

- Regeringens proposition 2001/2002:1, Bilaga 2.
- Rubinfeld, D., 1987, The Economics of the Local Public Sector, i A.J. Auerbach & M. Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics*, Elsevier Science Publishers/North-Holland.
- SCB, 1997, *Nationalräkenskaper*, N 10 SM 9701.
- SCB, 2001a, *Taxeringsutfallet 2000*, OE 21 SM 0101.
- SCB 2001b, *Den offentliga sektorns finanser*. Verksamhetsåret 2000.
- Schneekloth, U. & Müller, U., 2000, *Wirkungen der Pflegeversicherung*. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schwarz, B. & Weinberg, S., 2000, *Serviceproduktion och kostnader, Att söka orsaker till kommunala skillnader*, Ekonomiska forskningsinstitutet, Handelshögskolan i Stockholm.
- SOU 1994:6, *Sverige och Europa - en samhällsekonomisk konsekvensanalys*
- SOU 1998:151, *Kostnadsutjämnning för kommuner och landsting*. Betänkande av kommunala utjämningsutredningen.
- SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*.
- SOU 2000:120, *Förenklad kommunal utjämnning*.
- SOU 2000:127, *Rättvis kommunal utjämnning*.
- Stigler, G.J., 1957, Tenable Range of Functions of Local Governments, *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Joint economic committee: Subcommittee on fiscal policy, Washington, D.C.
- Stjernquist, N., 2000, *Den svenska självstyrelsen, I backspegeln och bortom nästa vägkrök*, Svenska Kommunförbundet/Landsförbundet: Självstyrelseforum.
- Strandberg, U., 1998, *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*, Gidlunds.
- Svenska Kommunförbundet, 1999, *Konkurrens för fortsatt välfärd? Om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer*, Kommentus Förlag/Välfärdsprogrammet/.
- Svenska Kommunförbundet, 2000 a, *Kommunernas ekonomiska läge: Oktober 2000*.

- Svenska Kommunförbundet, 2000 b, *På egna ben, Förslag till en reformerad kommunal finansiering* (Skattebasberedningens slutrapport).
- Svenska Kommunförbundet, 2000 c, *Utjämnning mellan kommunerna, En kort beskrivning av dagens system.*
- Svenska Kommunförbundet, 2001, *Vad kostar verksamheten i din kommun?, Bokslut 2000.*
- Söderström, L., 1990, Fiscal Federalism, Revenue Sharing and the Size of Government, i H. Carlsson & B. Larsson (red.), *Problems of the Mixed Economy, Cooperation, Efficiency, and Stability*, Elsevier Science Publishers/ North-Holland.
- Söderström, L., 1994, *Utjämnning och kommunala incitament*, bilaga 8 till Betänkande från beredningen för statsbidrag och utjämnning i kommunsektorn, SOU 1994:144.
- Söderström, L., 1998, Fiscal Federalism: The Nordic Way, i Jørn Rattsø (red.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance, The Scandinavian Perspective*, Edward Elgar.
- Söderström, L., Björklund, A., Edebalk, P.G. & Kruse, A., 1999, *Från dagis till servicehus, Välfärdspolitik i livets olika skeden*, SNS förlag (Välfärdspolitiska rådets rapport 1999).
- Söderström, L. & Lundbäck, M., 2000, *Vinsten som drivkraft, Ekonomisk forskning om effekterna av etableringsfrihet och vinstmotiv inom sjukhusvård och utbildning*, Industriförbundet.
- Söderström, L., Bergenheim, K., Karlsson, M. & Lundbäck, M., 2000, *Äldreomsorgens finansiering, Varför äldrevårdsförsäkring?*, Svenska Kommunförbundet.
- Söderström, L., Andersson, F., Edebalk, P.G. & Kruse, A., 2001, *Privatiseringens gränser, Perspektiv på välfärdspolitiken*, SNS förlag (Välfärdspolitiska rådets rapport 2000).
- Tarschys, D., 2001, Offentligt, privat eller frivilligt, Välfärdproduktion i några europeiska länder, ingår i *Självstyrelsen och EU*, Svenska Kommunförbundet (Självstyrelseforum).
- Tiebout, C., 1956, A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64:416-424.

- Vedder, R. & Hall, J., 1998, *Private School Competition Improves Public School Performance*, Buckeye institute for public policy solutions (policy note).
- Welinder, C., 1935, *Kommunala avgifter i de svenska städernas hushållning, Särskilt med hänsyn till den kommunala affärsverksamheten*, Gleerups.
- Wetterberg, G., 2000, *Kommunerna*, SNS Förlag
- Wicksell, K., 1894, *Våra skatter. Hvilka betala dem och hvilka borde betala? Synpunkter och förslag av Sven Trygg* [pseud.].
- Wicksell, K., 1896, *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik der Steuerwesens Schwedens*, Gustav Fischer.
- Wicksell, K., 1987, Om en ny princip för rättvis beskattning (översättning av del II av Wicksell, 1896), Ratio.
- Zweifel, P., Felder, S. & Meiers, M., 1999, Ageing population and health care expenditure: A red herring?, *Health Economics* 8, 485 – 496.

# The threat to local government – a report on the division of responsibility and financing for the future.

## A Summary

Local self-government became a concept in the Swedish constitution as late as 1975. However, the local government sector has long comprised considerable activities. In fact, Sweden (together with Denmark) has the world's largest local government sector. Many of the tasks carried out here by municipalities and county councils are carried out at a state or national level in other countries, if they are managed within the general government sector at all. In Sweden, the local government sector (not including local government enterprises) accounts for as much as some 70 per cent of general government consumption expenditure. For the most part, this involves individual welfare services, i.e. schools and the health and care sectors.

After Sweden's entry into the European Union, many people have expressed the opinion that local self-government should be expanded in such a way that municipalities and county councils are given greater influence over which tasks they are to carry out and how. In connection with this viewpoint, the principle of subsidiarity is cited, according to which the central government's primary function is to aid local political bodies to the extent to which these bodies themselves determine. One strict interpretation is to abolish direct elections to the national parliament (*Riksdagen*) and have democracy exercised entirely through political bodies at a local level. The ambition is that a model based on the principle of subsidiarity will encourage diversity within general government activities and revitalise political life.

Fiscal theory textbooks provide a quite different impression of local self-government. The textbooks' ideal is for local bodies' activities to be limited to providing local *collective* utilities, such as streets and fire protection, and that the central government should take care of all other general government activities. Such a system would mean that some 80 per cent of the current tasks of muni-

icipalities and county councils would be transferred to the central government (and social insurance system).

The conclusion of these textbooks is based upon the observation that significant differences exist with regard to the *ability* of municipalities (and county councils) to offer welfare services. This makes the structure of local political bodies unstable. In order to be able to provide a certain level of services, such as schooling for all 7-year-olds, municipalities must vary their tax levy considerably. The more 7-year-olds a municipality is faced with and the lower the taxable income per resident, the higher the level of taxation must be for the municipality to be able to meet a certain level of needs. The municipalities that are the worst off must have the highest tax, which frightens off their taxpayers and compounds the municipalities' situation. At the same time, municipalities that receive new taxpayers have the opportunity to lower their taxes further, thereby becoming even more attractive. Since a system with this type of instability cannot be sustained in the long run, fiscal theory textbooks state that local political bodies should have very limited activities. Many countries have followed this recommendation.

The Nordic countries have come up with a special solution to this competitive dilemma. To ensure more or less equal opportunities for all municipalities and county councils, a system for *equaling* municipalities' income and costs excess burden is used. Sweden has the highest equalisation ambitions, with the objective of equalising 95 per cent of all income differences and 100 per cent of all needs-related cost differences. This sounds straightforward enough, but the question is whether this is a sustainable model for the future. In terms of both demographics and employment, the trend varies considerably in different parts of Sweden. This leads to increased demands for equalisation measures and equalisation costs ("excess burden") tend to be very high for the national economy.

Current income equalisation has developed to such an extent that municipalities gain hardly anything at all, and in certain cases even are at a disadvantage when taxpayers make more money or if new wage earners move in. Can we expect municipalities and county councils to build new housing and enhance business opportunities in these kinds of circumstances? The existence of incentives in the local government sector is of great importance to Sweden's economy. In many communities, the municipality and county council are the largest employers.

Cost equalisation refers to needs-related differences in costs. Therefore, for this purpose, a 'standard cost' for each activity is

calculated, based on each municipality's demographics, etc. Since the standard cost is a statistical measure with an allowance for some random variation, cost equalisation means that municipalities and county councils become overcompensated as well as undercompensated for actual differences in costs. In this way, equalisation then becomes a kind of lottery.

At the same time, this provides municipalities and county councils with new opportunities to influence the outcome of equalisation. For example, within elderly care, there is a big difference between the standard cost for persons between the ages of 75 and 84 and the actual cost for fit and ailing 80-year-olds. A municipality that can attract the fit and reject the ailing, what is known as 'cream skimming', is rewarded in its cost equalisation. Municipalities that invest in elderly care and attempt to shorten waiting lists are treated unfairly in their equalisation efforts to the extent that they end up attracting people in need of care from other municipalities. These types of incentives hamper sound growth in the national economy.

The problems mentioned above are compounded as municipalities and county councils become more heterogeneous, both in terms of demographics and employment. Simply accepting major variations in the tax levy of municipalities and county councils, and thereby the ability to offer welfare services, is hardly the solution. This gradually destabilises the system, with growing differences between municipalities and county councils with favourable and unfavourable starting points. From a political standpoint, this kind of development is unacceptable. In practice, therefore, it is difficult to escape the above-mentioned textbook conclusion that a major proportion of welfare services should be placed outside municipalities' and county councils' area of responsibility.

To be more specific, it is the *financing* of these services that should be removed from the budget of the local government sector. Initially, financing elderly care and healthcare can be attempted on a national level. These sectors currently account for approximately half of the activities of local governments. One possibility is to arrange financing through a national elderly care and health insurance placed within social insurance. This kind of system could be combined with a voucher system to generate competition between caregivers, thereby creating an opportunity for municipalities and county councils to retain their role as the executor of care services and healthcare.

# ESO:s rapporter

**Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)** är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

**I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter**

## **1982**

**Perspektiv på besparingspolitiken** (Ds B 1982:3)

**Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner**

(Ds B 1982:7)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 1.** Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

**Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena**

(Ds B 1982:10)

**Ökad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

## **1983**

**Staten och kommunernas expansion** – några olika styrmedel

(Ds Fi 1983:3)

**Enhetligt barnstöd?** (Ds Fi 1983:6)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 2.** Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott

(Ds Fi 1983:7)

**Minskad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av PRV

(Ds Fi 1983:18)

**Driver subventioner upp kostnader?** – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

**Administrationskostnader för några transfereringar**

(Ds Fi 1983:22)

### **Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser**

(Ds Fi 1983:26)

### **Produktivitet i privat och offentlig tandvård** (Ds Fi 1983:27)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 3.** Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

### **Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg** (ds Fi 1983:30)

### **Administrationskostnader för våra skatter** (Ds Fi 1983:32)

## **1984**

### **Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster?** (Ds Fi 1984:2)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 4.** Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter.

Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

**Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar** (Ds Fi 1984:7)

### **Är subventioner effektiva?** (Ds Fi 1984:8)

**Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter** (Ds Fi 1984:12)

**Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard** (Ds Fi 1984:17)

**Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder** (ds Fi 1984:18)

**Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion** (Ds Fi 1984:19)

## **1985**

**Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället** (Ds Fi 1985:2)

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980**

(Ds Fi 1985:3)

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980** (ds Fi 1985:4)

**Transfereringar mellan den förvärvsarbete och den äldre generationen** (Ds Fi 1985:5)

**Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn?** (Ds Fi 1985:6)

**Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor –**  
förstudie (Ds Fi 1985:7)

**Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom**  
**vägsektorn** (Ds Fi 1985:9)

**Skatter och arbetsutbud** (Ds Fi 1985:10)

**Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och**  
**hemtjänst** (Ds Fi 1985:11)

**Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjlig-**  
**heter, problem och erfarenheter** (Ds Fi 1985:12)

## **1986**

**Produktions- kostnads- och produktivitet utveckling inom**  
**armén och flygvapnet** (Ds Fi 1986:1)

**Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut**  
(Ds Fi 1986:2)

**Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning**  
(Ds Fi 1986:3)

**Effekter av statsbidrag till kommuner** (Ds Fi 1986:7)

**Byråkratiseringstendenser i Sverige** (Ds Fi 1986:8)

**Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse**  
(Ds Fi 1986:12)

**Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare**  
(Ds Fi 1986:13)

**Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kom-**  
**muner** (Ds Fi 1986:14)

**Regleringar och teknisk utveckling** (Ds Fi 1986:15)

**Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Social-**  
**bidragen i bidragssystemet** (Ds Fi 1986:16)

**Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den**  
**offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980**  
(Ds Fi 1986:17)

**Offentliga utgifter och sysselsättning** (Ds Fi 1986:29)

## **1987**

**Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinan-**  
**siering?** (Ds Fi 1987:2)

**Vägar ut ur jordbrukarsprisregleringen – några idéskisser**  
(Ds Fi 1987:4)

**Kvalitet utvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen**  
**1970–1980** (Ds Fi 1987:6)

**Produktkostnader för offentliga tjänster** – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)  
**Integrering av sjukvård och sjukförsäkring** (Ds Fi 1987:11)

## **1988**

**Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen**  
(Ds 1988:1)  
**Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare** (Ds 1988:4)  
**Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985**  
(Ds 1988:5)  
**Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning** (Ds 1988:18)  
**Subventioner i kritisk belysning** (Ds 1988:28)  
**Hur stor blev tvåprocentaren?** Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)  
**Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting**  
(Ds 1988:51)  
**Alternativ i jordbrukspolitiken** (Ds 1988:54)  
**Kvalitet och kostnader i offentlig tjänstproduktion**  
(Ds 1988:60)  
**Vad kan vi lära av grannen?** Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

## **1989**

**Hur man mäter sjukvård** – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)  
**Lönestrukturen och den ”dubbla obalansen”** – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)  
**Beställare-utförare** – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)  
**Vad ska staten äga?** De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)  
**Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?**  
En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)  
**Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet**  
(Ds 1989:42)  
**Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser** (Ds 1989:47)  
**Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring** – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)  
**Hur ska vi få råd att bli gamla?** (Ds 1989:59)  
**Arbetsmarknadsförsäkringar** (Ds 1989:68)

## 1990

**Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin** (Ds 1990:29)

**Skola? Förskola? Barnskola!** (Ds 1990:31)

**Statens dolda kapital.** Aktivt ägande: exemplet Vattenfall  
(Ds 1990:36)

**Sjukvårdskostnader i framtiden** – vad betyder åldersfaktorn?  
(Ds 1990:39)

**Läkemedelsförmånen** (Ds 1990:81)

## 1991

**Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning**  
(Ds 1991:19)

**Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet** – med  
tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

**Vad kostar det?** Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

**Det framtida pensionssystemet** – två alternativ (Ds 1991:27)

**Skogspolitik för ett nytt sekel** (Ds 1991:31)

**Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården** – vad blir  
effekterna? (Ds 1991:49)

**Ostyriga projekt** – att styra och avstyra stora kommunala  
satsningar (Ds 1991:50)

**Marginaleffekter och tröskeleffekter** – barnfamiljerna och  
barnomsorgen (Ds 1991:66)

**SJ, Televerket och Posten** – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

## 1992

**Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten**  
(Ds 1992:6)

**Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?**  
(Ds 1992:12)

**Växthuseffekten** – slutsatser för jordbruks-, energi- och  
skattepolitiken (Ds 1992:15)

**Fattigdomsfällor** (Ds 1992:25)

**Vad vill vi med socialförsäkringarna?** (Ds 1992:26)

**Statliga bidrag** – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

**Hur bra är vi?** Den svenska arbetskraftens kompetens i  
internationell belysning (Ds 1992:83)

**Slutbudsmetoden** – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden  
utan konflikt (Ds 1992:88)

**Kommunerna som företagsägare** – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)  
**Press och ekonomisk politik** – tre fallstudier (Ds 1992:124)  
**Statsskulden och budgetprocessen** (Ds 1992:126)

### 1993

**Presstödet effekter** – en utvärdering (Ds 1993:20)  
**Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?**  
(Ds 1993:22)  
**Lönar sig förebyggande åtgärder?** Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)  
**Social Security in Sweden and Other European Countries** – Three Essays (Ds 1993:51)  
**Idrott åt alla?** – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

### 1994

**Att rädda liv** – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)  
**Varför kulturstöd?** – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)  
**Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992** (Ds 1994:22)  
**Kvalitet och produktivitet** – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)  
**Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992** (Ds 1994:24)  
**Det offentliga stödet till partierna** – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)  
**Den svenska insolvensrätten** – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)  
**Budgetunderskott och statsskuld** – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)  
**Bensinskatteförändringars effekter** (Ds 1994:55)  
**Skolans kostnader, effektivitet och resultat** – En branschstudie (Ds 1994:56)  
**Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992.** Bilagor (Ds 1994:71)  
**Valfrihet inom skolan** – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)  
**En Social Försäkring** (Ds 1994:81)  
**Fördelningseffekter av offentliga tjänster** (Ds 1994:86)

**Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder** (Ds 1994:133)

**Skatter och socialförsäkringar över livscykeln** – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

**En effektiv försvarspolitik?** – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

## **1995**

**Försvarets kostnader och produktivitet** (Ds 1995:10)

**Företagsstödet** – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)

**Hushållning med knappa naturresurser** – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

**Vad blev det av de enskilda alternativen?** En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

**Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB** (Ds 1995:31)

**Hushållning med knappa naturresurser** – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)

**Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter** (Ds 1995:68)

**Generationsräkenskaper** (Ds 1995:70)

**Kapitalets rörlighet** – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

## **1996**

**Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling?** – En principdiskussion (Ds 1996:8)

**Reglering som spel** – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)

**Nästa steg i telepolitiken** (Ds 1996:29)

**Kan myndigheter utvärdera sig själva?** (Ds 1996:36)

**Novemberrevolutionen** – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)

**Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa** (Ds 1996:49)

**Kommunerna och decentraliseringen** – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

## **1997**

**Jordbruksstödet** – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

**Egenföretagande och manna från himlen** (Ds 1997:71)

**Lönar sig arbete?** (Ds 1997:73)

**Ramar, regler, resultat** – vem bestämmer över statens budget?

(Ds 1997:79)

**Fisk och Fusk** – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken

(Ds 1997:81)

## 1998

**Vad kostar en ren?** En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

**Kommuner Kan! Kanske!** – om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

**Arbetsförmedlingarna** – Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

**Att se till eller titta på** – om tillsynen inom miljöområdet

(Ds 1998:50)

**Regeringskansliet inför 2000-talet** – rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

**Kommittéerna och Bofinken** – Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)

**Staten och bolagskapitalet** – om aktiv styrning av statliga bolag

(Ds 1998:64)

## 1999

**Med backspegeln som kompass** – om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

**Rapport från ett ESO-seminarium** – Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

**Att ta sig ton** – om svensk musikexport 1974–1999 (Ds 1999:28)

**Bostad sökes** – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

**Att reda sig själv** – en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)

**Att snubbla in i framtiden** – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)

**Regionalpolitiken** – en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)

**Samhällets stöd till de äldre i Europa** (Ds 1999:61)

**Hederlighetens pris** – en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)

**En akademisk fråga** – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)

**Återvinning utan vinning** – en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)

**Dagis och drivkrafter** – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

## **2000**

**40-talisternas uttåg** – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)

**Studiebidraget i det långa loppet** (Ds 2000:19)

**Kroppen eller knoppen** – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

**Med många mått mätt** – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)

**Privilegium eller rättighet** – en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)

**En svartvit arbetsmarknad** – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete (Ds 2000:47)

**Utbildningens omvägar** – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)

**Bra träffbild, fast utanför tavlan** – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (Ds 2000:60)

**Att granska sig själv** – en ESO-rapport om den kommunala miljö-tillsynen (Ds 2000:67)

## **2001**

**Priset för ett större EU** – en ESO-rapport om EU:s utvidgning (Ds 2001:2)

**Konkurrens bildar skola** – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12)

**Betyg på skolan** – en ESO-rapport om gymnasieskolorna (Ds 2001:24)

**Nya bud** – en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:40)

**Rättvisa och effektivitet** – en idéanalys (Ds 2001:42)

**I rikets tjänst** – en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001:45)

**Mycket väsen för lite ull** – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen (Ds 2001:59)