

Ernst Jonsson:

Effekter av statsbidrag till kommuner

Det hör till ovanligheten att svenska ekonomer visar intresse för kommunernas förhållanden. Ernst Jonsson är ett undantag. Under årens lopp har han gjort flera studier om kommunernas ekonomi. Hans senaste bidrag är rapporten *Effekter av statsbidrag till kommuner*. Den har utarbetats på uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi och publicerats som en departmentspromemoria (DsFi 1986:7).

Rapporten tar upp två frågor: 1) Hur påverkas produktionen och finansieringen av en viss service av att ett statsbidrag förbättras, försämras eller tas bort? 2) Kan specialdestinerade statsbidrag ersättas med ett generellt statsbidrag? Huvuddelen av rapporten ägnas åt den förstnämnda frågan. Som bakgrund lämnas en översikt av litteraturen om förhållandet mellan staten och regionala politiska enheter motsvarande de svenska primärkommunerna och landstingen.

Jungfrulig mark

Läsningen av rapporten ger mig blandade känslor. Å ena sidan är det glädjande att den handlar om verkligt viktiga frågor. Statsbidragen utgör 25 procent av primärkommunernas och 18 procent av landstingens inkomster. För staten representerar de en dryg utgiftspost. Som de är utformade kan man vänta sig att de har långtgående effekter på den kommunala verksamhetens storlek och inriktning samt därmed för en betydande del av hela den svenska ekonomin. Sysselsättningsmässigt är den kommunala sektorn väl i nivå med den egentliga industrin.

Å andra sidan är det ett dystert faktum att vi här rör oss på relativt jungfrulig mark. Inom nationalekonomin är kommunerna trots sin storlek nästan helt okända. Det finns inga allmänt vedertagna teorier om hur kommuner agerar och påverkas av priser, inkomster m m. Resonemang som bygger på analogier med

verksamheten i privata företag är förmodligen vilseledande. Vad försöker kommunledningarna åstadkomma? I vems intresse fattas besluten? Vad spelar majoritetsförhållandet i den beslutande församlingen för roll? Frånvaron av säkra svar på dessa och liknande frågor, får studier av den kommunala ekonomin att framstå som mer än lovligt diffusa och spekulativa.

Beträffande statsbidragens effekter på produktionen och finansieringen av viss service har Jonsson koncentrerat sig på tre exempel: 1) höjningen av statsbidraget till social hemhjälp 1973 och 1974, 2) sänkningen av statsbidraget till kommunal färdtjänst 1981 samt 3) slopandet av statsbidraget till skyddsympningar 1980. Någon närmare motivering för valet av just dessa exempel lämnas inte.

För att utrona effekten av att statsbidragen ökar eller minskar ser Jonsson på verksamhetens omfattning och finansiering före och efter förändringen. Vissa justeringar i materialet görs med hänsyn till befolkningsförändringar m m. Materialet omfattar ett urval av kommuner grupperade efter bl a tätortsgraden.

För den sociala hemhjälpens vidkommande observeras ingen markant effekt av att statsbidragen höjdes 1973 och 1974. Kommunernas ökade inkomst förefaller alltså i detta fall ha utnyttjats på andra områden. Ej heller observeras någon större effekt av att statsbidraget till skyddsympningar slopades 1980. Kommunerna förefaller att ha fortsatt verksamheten som om ingenting hade hänt.

Det tak som infördes för statsbidraget för färdtjänsten 1981 tycks emellertid ha haft en viss effekt. Den tidigare expansionen bromsades upp och i viss mån minskade verksamhetens omfattning i de kommuner som fick en bidragsminskning. Detta visar, menar Jonsson, att kommunerna inte är helt opåverkade av hur statsbidragen ser ut, dvs dessa uppfattas inte som en allmän inkomstförstärkning.

Klokt nog drar inte Jonsson några mera långtgående slutsatser av sina iakttagelser. Frågan är om dessa iakttagelser alls kan generaliseras. Vilket allmänt monster är det i så fall som exemplifieras?

Generella bidrag

Resten av rapporten ägnas, som nämnts, åt en litteraturöversikt samt en diskussion om möjligheten att ersätta de specialdestinerade statsbidragen med ett generellt bidrag som utgår med ett visst belopp per barn, vuxen, pensionär etc. Som också andra har observerat har en övergång till generella bidrag sannolikt en inkomstutjämnande effekt. De specialdestinerade bidragen till barnomsorg, gymnasieutbildning o s v går i stor utsträckning till kommuner med relativt hög inkomstnivå bland invånarna.

Beträffande Jonssons framställning av en övergång till generella bidrag vill jag göra tre kommentarer. För det första bör sägas att genomsnittsinkomsten ("skattekraften") i kommunerna rimligen bör ha begränsat fördelningspolitiskt intresse. Att bedriva utjämningspolitik på detta plan synes vara spilld möda. Ett från fördelningspolitisk synpunkt intressantare mått är t ex andelen av invånarna i respektive kommun som ligger under (eller över) en viss inkomstnivå. Genomsnittssiffror för regioner döljer onödigt mycket.

För det andra förefaller hela poängen med statsbidragssystemet att gå förlorad om bidragen görs generella. Varför då inte lika gärna sänka t ex momsens eller ge bidrag direkt till invånarna i form av större barnbidrag, höjd folkpension o s v. Jag har tagit upp denna möjlighet i Söderström [1986]. Jonsson nämner inte detta alternativ och redovisar inte heller något

motiv för att staten i största allmänhet skall svara för en stor del av kommunernas inkomster.

För det tredje behöver man i detta sammanhang en närmare analys av behovet av statlig styrning av den kommunala verksamhetens inriktning och nivå. Här ingår att överväga alternativ till de specialdestinerade statsbidragen. Påbud och förbud, dvs preciseringar av vad kommuner måste göra och inte får göra, kanske är bättre än den styrning som nu (eventuellt) uppnås med statsbidragen. Over huvud taget borde vi ha en seriös diskussion om hur arbetsfördelningen mellan staten och dess myndigheter å ena sidan samt de regionala organen å den andra skall ordnas. Vissa uppgifter som idag handhas av primärkommunerna kanske hellre bör skötas av landstingen eller staten/länsstyrelsen och vice versa:

I litteraturöversikten berör Jonsson vissa av dessa frågor. Det är synd att han inte följt upp resonemanget och mera systematiskt ifrågasatt det nuvarande statsbidragssystemets berättigande.

Docent *Lars Söderström*
Nationalekonomiska institutionen
Lunds universitet

Referens

Söderström, L. [1986], *Kommunernas skenvarld – Synpunkter på statsbidragen* Naringshivets Ekonomifakta, Stockholm.