

***Edward M Gramlich &  
Bengt-Christer Ysander (red):***

### **Control of Local Government**

Konferensvolymen har fått rykte om sig att vara prissatta som om de enda potentiella köparna vore institutioner. De enskilda bidragen sägs ha svårt att samla sig kring det föregivna huvudtemat och vara av ojämn kvalitet.

*Control of Local Government* (IUI Conference Reports 1985:1), redigerad av Edward M Gramlich och Bengt-Christer Ysander lär kosta ca 300 kr. I vad mån detta är ett prohibitivt pris för privatpersoner kan vi överlåta åt den framtida försäljningsstatistiken att få avgöra. De åtta uppsatser som volymen innehåller är i alla fall väl fokuserade på problem som ligger inom rubrikens ram, och kvaliteten är acceptabelt jämn.

Bidragen i boken är huvudsakligen empiriskt inriktade. Hälften av dem berör förhållandena i USA, två behandlar Stor-

britannien och två Sverige. Bokens största förtjänst är att den samlar upp skilda erfarenheter och ger läsaren en möjlighet att se hur pass olika tyngdpunkterna har lagts i debatterna i de tre länderna. Även om de fundamentala teoretiska frågeställningarna egentligen kan sägas vara desamma, är det uppenbart att man i de olika länderna närmar sig dem från något skilda utgångspunkter. I studierna från USA koncentreras uppmärksamheten på relationen mellan medborgarna och det lokala organet, medan det är relationen mellan staten och det lokala organet som träder i förgrunden i de europeiska studierna.

### *För stor offentlig sektor?*

Edward M Gramlich tar i sin artikel upp två frågeställningar: Har de offentliga utgifterna i USA vuxit "för snabbt" under efterkrigstiden? Kan man påstå att den offentliga sektorn i USA idag är för stor? För att besvara den första frågan utnyttjar Gramlich en traditionell efterfrågemetodik i bl a Borcherdings [1977] anda. Han utgår från att de offentliga utgifterna är bestämda från efterfrågesidan, där inkomsten och det relativa priset på den offentliga sektorns verksamhet bestämmer efterfrågan. Faktiska avvikelser i offentliga utgifter från de värden som en skattad efterfrågefunktion förutsäger tas sedan som indikationer på att den offentliga sektorn vuxit "för snabbt" eller "för långsamt". Även om avvikelserna för flertalet utgiftskategorier och tidsperioder är positiva, kan inte detta omedelbart tolkas som ett tecken på att den offentliga sektorn vuxit "för snabbt", reserverar sig Gramlich.

Den andra frågan försöker Gramlich besvara genom att studera om det förekommer några "snedvridningar" som kan förväntas leda till en större offentlig sektor i USA än vad den representativa väljaren, medianväljaren, egentligen önskar. De hypoteser som aktualiseras är: (a) att de offentligt anställda har en större benägenhet att stödja en stor offentlig sektor än folk i gemen, (b) att politikerna försöker att vinna val genom att formulera vinnande omfördelande program, (c)

att offentligt anställda försöker att höja sina löner över den konkurrensmässiga nivån. Gramlich relaterar dessa hypoteser till ett fåtal indikativa empiriska observationer, bl a väljarundersökningar. Han menar att även om det kan ligga något i hypoteserna så förefaller deras kvantitativa betydelse att vara ringa.

Saul H Hymans uppsats är huvudsakligen teoretisk. Han utgår från att medianväljaren har en efterfrågefunktion för offentlig verksamhet av Cobb-Douglas typ, där de oberoende variablerna är inkomsten och det relativa priset. Han tolkar modellen i "altruistiska termer" - medianväljaren önskar att de offentliga utgifterna ska gå till en målgrupp med ett visst antal medlemmar i vilken han själv ej nödvändigtvis ingår. Om målgruppen omfattar alla, är de efterfrågemodeller som används av Gramlich och Oates specialfall av hans formulering. Med rimliga elasticitetsmått härleds resultatet att medianväljaren önskar en avtagande trend i kvoten mellan real offentlig verksamhet och real BNP, men är villig att använda en större andel av samhällets produktion för att frambringa denna offentliga verksamhet.

Wallace E Oates behandlar främst de förslag till begränsningar på de lokala organens finanspolitiska handlingsfrihet som framförts, och delvis genomförts, i USA under senare år. Mest känt av dessa torde Proposition 13 i Californien vara. I dag förekommer det sådana restriktioner i ett stort antal delstater. Utformningen varierar starkt. Restriktionen kan t ex gälla tillväxten i de offentliga utgifterna och/eller inkomsterna, skattesatsen (på egendom) eller reglerna för egendoms-taxeringen. På grund av den stora variationsrikedomen och den ofta korta tid som restriktionerna varit i kraft, är det svårt att idag dra några säkra slutsatser. Oates uppehåller sig mycket vid frågan om hur dessa oftast "partiellt" utformade restriktioner kan tänkas återverka på andra delar av det lokala organets verksamhet. Kan det kompensera sig via andra intäktskällor? Om dessa andra intäktskällor utgörs av bidrag från överordnade organ, kommer då självständigheten att kunna bevaras? Oates ställer sig något tveksam

till både önskvärdheten av och effektiviteten i dessa restriktioner.

George E Peterson behandlar privatiseringar och prissättning av offentlig verksamhet i USA. Det traditionella argumentet för privatiseringar är att verksamheten bedrivs mer effektivt i privat regi. Peterson finner vissa belägg för detta vad beträffar avfallshantering och sjukhusadministration. Effektivitetsvinsterna beror på bättre arbetsledning och lägre ersättning till de anställda. Han menar emellertid att dessa effektivitetsvinster är relativt små och att de stora kostnadsbesparingarna i regel uppstår genom neddragningar av verksamheten. Antalet privatiseringar av offentlig verksamhet i USA visar ingen utpräglad trend. Däremot förefaller användningen av priser och avgifter på den offentliga produktionen att vara starkt stigande. Avgiftsfinansiering har vanligen införts då skattehöjningar stött på motstånd. Peterson väntar sig att denna finansieringsform blir ännu mer betydande i framtiden och att den mer medvetet kommer att användas för att styra efterfrågan.

### *Kompakt expansionstryck*

Som nämndes ovan, så inriktar sig de två brittiska bidragen på relationen mellan regeringen och de lokala organen. Detta är knappast ägnat att förvåna då statsbidragen kan svara för 80 procent av kostnaderna för den lokala verksamheten. Den låga lokala självfinansieringsgraden gör att regeringens primära problem blir hur den ska agera i en situation med ett kompakt expansionstryck från de lokala organens sida.

Peter M Jackson ger en bild av den offentliga sektorns tillväxt och struktur i Storbritannien efter kriget. Han lyfter fram den makroekonomiska debatten mellan monetarister och keynesianer som bakgrund till den brittiska diskussionen om de lokala organens ställning. Speciellt uppehåller han sig vid påståendet att de privata investeringarna trängs undan av den offentliga upplåningen, ett argument som han inte anser det finns stöd för. Han menar också att det är obelagt att de existerande skatterna skulle förorsaka negativa incitamentseffekter. Den makroeko-

nomiskt uppbyggda debatten om eventuella begränsningar på den offentliga sektorns tillväxt borde bytas ut mot en mikroekonomisk analys av frågor om allokerings effektivitet, anser Jackson.

Noel P Hepworth tar sig genom detaljerna och komplexiteterna i det brittiska bidragssystemet, d v s regeringens bidrag till de lokala organen. Han redogör för de senaste årens försök att styra de lokala organen men hjälp av detta system. Han anser att försöken haft en begränsad effekt på de löpande utgifterna, medan effekten på kapitalutgifterna varit mycket stor, och förmodligen oönskad. Genom det hela löper en tråd av oro för att konfrontationen mellan regeringen och de lokala organen ska bli akut. (Minnesgoda tidningsläsare erinrar sig säkert Liverpools – stadens, ej fotbollslaget – strid med Thatcherregeringen.)

### *Styrmedlens effektivitet*

De två svenska bidragen är skrivna av Richard Murray samt av Bengt-Christer Ysander och Tomas Nordström. Den förstnämnde redogör för det svenska systemet med kommuner och landsting, samt skissar bilden av utvecklingen under de senaste decennierna. Han går igenom en rad olika styrmedel som står till regeringens förfogande och bedömer deras effektivitet. Här tas kreditpolitik, investeringskontroll, indikativ planering, regleringar och statsbidrag upp. Murrays slutsats är att regeringen har små möjligheter att styra kommunerna i kortsiktigt stabiliseringspolitiskt syfte. Den har bättre möjligheter att lyckas i ett medellångt perspektiv. Här framhålls främst statsbidrag som ett medel för att styra de totala kommunalutgifterna och skattesatserna, medan regleringar anges vara verksamma då det gäller att utjämna standarden mellan olika kommuner.

Bengt-Christer Ysander och Tomas Nordström presenterar en delmodell (LOGOS) till en större modell över den svenska ekonomin (ISAC). I delmodellen antas att kommunerna maximerar en kvadratisk nyttofunktion givet en budgetrestriktion, vilket leder till ett system med tio linjära ekvationer. Modellen estim-

eras och används för att göra simuleringar. De visar att det finns en tendens hos de kommunala utgifterna att utvecklas enligt ett cykliskt mönster. Författarna fastställer vissa målsättningar – jämvikt i betalningsbalansen och full sysselsättning – och studerar olika medelskombinationers effektivitet i att uppnå dessa mål. Härvid beaktas hur medlen påverkar bl a den totala konsumtionen och avvägningen mellan privat och offentlig konsumtion.

Det finns här inga möjligheter att diskutera enskildheter i de olika uppsatserna. Det bör emellertid framhållas att boken som helhet erbjuder en informativ och stimulerande konfrontation mellan erfarenheterna från de tre länderna. Den kan rekommenderas dem som intresserar sig för det här aktuella problemområdet. Om man ska ge några synpunkter på den framtida forskningen inom området, förefaller följande aspekter vara värda en större uppmärksamhet än för närvarande.

*För det första:* Den lokala självstyrelsen kan antingen ses som en exogen eller endogen storhet. I det första fallet utgår man vanligen från att den lokala självstyrelsen har ett egenvärde som ej kan/ska ifrågasättas. Den lokala självstyrelsen uppfattas då som en tämligen fix restriktion på regeringens handlingsmöjligheter. Givet detta, och givet regeringens styrningsambitioner, uppkommer nästan alltid (det vanligtvis outredda) problemet vad den lokala självstyrelsen egentligen innebär.

I det andra fallet ser man den lokala självstyrelsen som en organisationsform som framkommit (funktionellt) för att lösa t ex vissa effektivitetsproblem. Om denna organisationsform sedan visar sig ha allvarliga brister, är den primära frågan snarast den om organisationsformen ska bevaras i oförändrat skick. Först när argumenten för den valda organisationsformen är klarlagda, kan man på ett tydligt sätt diskutera frågan om hur den bör styras.

Jag menar således att vi *också* har ett stort behov av en mer djupgående forskning som ger sig in på grunderna för och utformningen av den lokala självstyrelsen. (Det var ju inte så länge sedan som det i Sverige genomfördes en ganska ge-

nomgripande kommunreform, och den vetenskapliga beredskapen inför aktualiserandet av en ny sådan kanske borde vara något högre än vad som är fallet.)

*För det andra:* När man, som i denna bok, studerar olika regelsystem som kringgärdar de lokala organen, och uppmärksammar de många interdependenser som dessa ger upphov till, kan man inte annat än slås av det faktum att de lokala organens representanter gång på gång måste befinna sig i strategiska beslutssituationer. Man frågar sig då om det inte kunde vara fruktbart att försöka applicera mer spelteoretiska angreppssätt vid analyserar av de lokala organens beteende.

Fil kand *BO LARSSON*  
Nationalekonomiska institutionen  
Lunds universitet

#### Referens

Borcherding, T E, [1977], *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Duke University Press, Durham, North Carolina.