
Bilaga 25 till LU 87:**Kommuner i förändring
Helhet och särdrag**

En av specialstudierna till Långtidsutredningen 87 är *Kommuner i förändring – Helhet och särdrag*, (Kommunförbundet, 1987). I den ger Svenska kommunförbundet en redogörelse för utvecklingsdragen inom den primärkommunala sektorn och diskuterar olika framtidsalternativ. Tidsperspektivet framåt är till 1995, och jämförelser bakåt görs till 1970, ibland 1960.

Den förändring i kommunernas verksamhet, som skulle behöva äga rum med hänsyn till befolkningsförändringar och riksdagsbeslut har räknats fram i en bas-kalkyl. Vidare har sysselsättningen och finansieringsfrågorna beaktats i särskilda kalkyler. Resultaten av beräkningarna är att den kommunala konsumtionen årligen ökar med 1,3 procent i volym, dvs kostnadsökningar minus prisstegringar. Det är framför allt barn- och äldreomsorg som antas öka medan utbildningen minskar

något. Det bedöms vara svårt att krympa resurserna till skolorna i lika hög grad som elevantalet minskar.

En grov indelning av kommunernas totala utgifter är konsumtion, investeringar och transfereringar. Från 1970 till 1985 har konsumtionen upptagit en allt större andel och stigit från 55 till 72 procent. Under samma tidsperiod minskade investeringarnas andel i motsvarande grad, från 26 till 10 procent, medan transfereringarna låg på oförändrad nivå, 19 respektive 18 procent. Den fortsatta utbyggnaden av service antas inte längre kunna ske på bekostnad av minskade investeringar. Visserligen tros nyinvesteringarna komma att minska, men i stället ökar behovet av reinvesteringar. Transfereringsutgifterna bedöms bli oförändrade. Vidare förutsätter kalkylen, att konsumtionsökningen inte finansieras genom höjda kommunal-skatter. Den visar i stället hur starkt beroende kommunerna är av statsbidragen till barn- och äldreomsorg. Kommunförbundet menar, att om dessa verksamheter ska byggas ut i förutsatt omfattning, måste antingen statsbidragen öka eller en kraftig omprioritering ske inom kommunerna eller mellan kommuner och andra huvudmän.

Den skisserade utvecklingen gäller riket som helhet. Sinsemellan uppvisar kommunerna stora variationer. För att belysa dessa har särskilda beräkningar gjorts för 72 kommuner, som grupperats i nio grupper från storstads- till glesbygdskommuner. Insatserna för barnomsorg beräknas öka mest i skogslänens glesbygdskommuner och minst i storstädernas förortskommuner, 75 respektive 30 procent per invånare. Även vad gäller äldreomsorgen utgör dessa kommungrupper extremfallen, men ökningen är omvänd.

Svenska kommunförbundet ger alltså bilden av en kommunal sektor infor genomgripande förändringar och med stora behov av resurser. Till följd av riksdagsbeslut måste barnomsorgen byggas ut. En kostnadskrävande omstrukturering av äldreomsorgen är redan inledd. Utgifterna för socialbidrag har ökat väsentligt de senaste åren. Den enda besparingsmöjlighet som finns är liten och beror på

att antalet elever till skolan minskar. Det antas, att statsbidragen till barn- och äldreomsorg kommer att följa löneutvecklingen, trots att detta inte överensstämmer med gällande regler. En urholkning av statsbidragen skulle innebära, att utdebiteringsbehovet ökade med omkring fem kronor per skattekrona till 1995.

Den utveckling som skisseras är bekymmersam såtillvida att väsentliga resursförstärkningar krävs om de angivna målen ska kunna uppfyllas. Men diskuteras verkligen utvecklingstendenserna utifrån bakgrundsmaterial, som ger en god helhetsbild av kommunala verksamheter och kommunal ekonomi? Efter att ha jämfört med SCBs nyckeltal för kommuner, se *Tabell 1*, tycker jag att det på flera områden saknas en grundligare analys.

Ett sådant område är grundskolans utveckling. Den avsevärda minskningen av elevantalet måste ha varit möjlig att förutse redan i mitten på 1970-talet. Enligt Kommunförbundets egna uppgifter kommer den att fortsätta in på 1990-talet, och elevantalet kommer inte inom överskådlig tid att uppgå till nivån 1980. Trots detta har grundskolan fått omfattande resurstillskott under den första hälften av 1980-talet. Som framgår av tabellen har kostnadsnivån för samtliga kommunala verksamheter, utom förskolor och fritidshem, stigit mera än prisnivån (där prisutvecklingen varit mätbar). Antingen måste verksamheternas omfattning ha ökat, kvaliteten höjts eller produktiviteten sjunkit. Skillnaden är påfallande stor för grundskolan. Visserligen är skillnaden lika stor för mark och bostäder och ännu större för hemtjänst, men där är totalbeloppen inte på långt när lika stora. Trots det vikande elevunderlaget har alltså omfattande nya resurser tillförts verksamheten. Jag menar, att Svenska kommunförbundet borde analyserat orsakerna till detta, i synnerhet som kostnadsökningarna uppgår till närmare ett par miljarder om året. Varför har kostnaderna för grundskolan stigit så kraftigt under 1980-talet?

En annan förutsebar befolkningsförändring är den stigande andelen pensionärer. Äldreomsorgen är av tradition en

Tabell 1 Nyckeltal för verksamhetsområden.

	Årlig total- kostnad 1985 Mkr	Årlig förändring i % 1980-85 av	
		Kostnadsnivån	Prisnivån
Forskolor och fritidshem	13 571	7,9	8,5
Familjedaghem	4 424	8,8	8,5
Grundskola	25 897	9,6	6,8
Gymnasieskola	7 620	8,4	6,8
Skolmåltider	2 809	9,5	7,8
Servicehus m helinackord	6 271	10,6	8,9
Hemtjänst	6 233	15,8	8,9
Socialbidrag	3 447	18,3	..
Arbetsbeframj åtgärder	3 152	27,7	..
Övrig social omsorg	12 722	9,1	..
Fritidsverksamhet	8 157	10,7	9,2
Kultur (exkl bibliotek)	1 840	9,2	7,5
Bibliotek	1 635	11,5	10,0
Mark och bostäder	3 114	11,8	9,0
Gator och vagar	6 188	11,8	9,4
Administration	11 541	11,2	9,0
Övrigt	11 698	12,4	..
Totalt exkl affarsm verks	130 319		

Källa: SCB, Nyckeltal för kommuner 1985.

kommunal uppgift. Behoven kommer med fler pensionärer att öka, och med sådana förväntningar är det naturligt att utformningen av omsorgen omprövas. Det förefaller rimligt, att de äldre i möjligaste mån själva ska ordna de dagliga bestyren. Det verkar klokt både med avseende på de humana och de ekonomiska aspekterna att underlätta för dem att bo kvar hemma. Men som Edebalk och Petersson [1987] framhållit i artikeln "Den svenska äldreomsorgen - om ideologi och ekonomi", föredras hemvård inte alltid av de äldre. Beträffande kostnaderna så har man i kommunala kalkyler ofta bortsett från att institutionsvård frigör bostäder och minskar behovet av nya.

Besparingskäl har dock varit ett uttalande bakom en statlig attitydförändring, som bl a lett till att statsbidragsreglerna ändrats, så att de mer än tidigare uppmuntrar att kommunerna hjälper de äldre att hjälpa sig själva. Men i Kommunförbundets beräkningar av de kommande kostnaderna ökar även utgifterna per person som fyllt 65 år med mellan 34

och 53 procent beroende på kommutyp. Det kan t ex bero på att vårdformen beräknas bli väsentligt dyrare eller på att landstingen idag vårdar många patienter som inte är sjuka i egentlig mening utan snarare ålderdomssvaga. En närmare analys av kostnadsutvecklingen hade varit av stort värde, dels för att undvika hemvård när de äldre föredrar annan vård, och sådan dessutom kan tillhandahållas till lägre kostnad, dels som underlag för finansieringsdiskussionerna. Om landstingen kraftigt avlastas ter sig bidrag från landstingen till kommunerna rimligare än utökade statsbidrag, vilket är Kommunförbundets förslag.

På flera ställen framhålls att utgifterna för socialbidrag ökat kraftigt. I jämförelse med hur andra utgiftsökningar behandlats framstår det som en stark betoning av socialbidragens ökning. De har tvivelsutan ökat mycket kraftigt. Men de är inte den post, som ökat snabbast. Arbetsbeframjande åtgärder uppvisar en mer dramatisk ökning. Dessutom utgör socialbidragen en liten andel av kommunernas utgifter.

Trots ökningen uppgick de 1985 endast till två procent och totalsumman var 3,4 miljarder. Av tabellen framgår, att bara ökningen av anslagen till grundskolan och administrationen uppgår till ungefär samma belopp som hela posten socialbidrag. Denna överstiger dock numera utgifterna för skolmåltider, vilket inte var fallet 1980. Socialbidragen har ökat, men med ledning av framställningen i boken är det svårt att sätta den ökningen i relation till hur andra poster utvecklats.

Eftersom rapporten är en bilaga till Långtidsutredningen 87 är det intressant att se hur den använts där. Både i balansalternativet och i alternativet med snabbara pris- och löneökningstakt anges de kommunala konsumtionsökningarna de närmaste åren bli 1,0 procent och investeringsökningarna 0,3 procent. Oberoende av hur ekonomin i övrigt utvecklas räknar alltså Finansdepartementet inte med att det ska påverka den kommunala konsumtionen. Det är notabelt eftersom utvecklingen av BNP beräknas bli väsentligt mycket gynnsammare enligt balansalternativet än i fallet med högre löneökningar, drygt två respektive knappt en procent.

Slutintycket är att rapporten inte svarar mot vad jag menar att man bör vänta sig av en offentlig utredning. Den har skrivits på uppdrag av Finansdepartementet. Det stod klart, att den skulle utgöra underlag för långtidsutredningens kalkyler för kommunsektorn. Det bör då inte få finnas risk att den kan förväxlas med plädering från någon part. En del formuleringar ger anledning till oro på den punkten. Men jag har inte velat kritisera språkliga detaljer utan i stället diskutera framställningen i stort. Med den utgångspunkten tycker jag att det är märkligt att varken t ex grundskolans kostnadsökningar eller inriktningen av äldreomsorgen diskuteras, men att ökningen av socialbidragen poängteras.

Jur o fil kand **AGNETA PAULSSON**
 Nationalekonomiska institutionen
 Lunds universitet

Referenser

- Edebalk, P G & Petersson, J, [1987], "Den svenska äldreomsorgen - om ideologi och ekonomi". *Ekonomisk Debatt*, Årg 15, nr 7.
 SOU 1987:3, *Långtidsutredningen 87*. Allmänna förlaget, Sockholm 1987.