

# Den kommunala självstyrelsen

*Det svenska kommunala självstyret är ett internationellt sett udda djur, både vad gäller kommunernas ansvar och finansieringsform. I denna artikel diskuteras självstyrets framväxt och dess styrkor i form av lokalt förankrade beslut och en mångfald av problemlösningar, men även de problem självstyret för med sig. Vidare behandlas hur ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och medborgare bör se ut i framtiden och hur stora regionala skillnader som statsmakten kan acceptera.*

Kommunerna är så självklara att vi sällan reflekterar över dem. Ändå är de ett säregnet inslag i det svenska samhället. Utanför Norden är det få länder – om något – som decentraliserat så mycket offentlig verksamhet så långt. Två tredjedelar av den offentliga verksamheten ligger på kommuner och landsting – i många länder är förhållandet det omvända, med en helt dominerande statlig verksamhet. Även finansieringen är udda. Två tredjedelar kommer från inkomstskatten, som i allt väsentligt är kommunal. Internationellt sett är statsbidrag och fastighetsskatt de normala kommunala intäktskällorna.

Inom Norden är Finland mer kommunala än vi. Landstingen var inte uppfunna 1809, när rikshalvorna skildes åt, så i Finland är även sjukvården kommunal. Danmark och Norge har efterhand härmat de svenska och finska kommunerna, men de senaste årens omprövning i Norden har visat att de danska och norska strukturerna är lättare att ändra. Varken beskattningsrätten, direktvalen eller bredden i uppgifterna har varit lika ”heliga”, när Norge och Danmark sett över den regionala nivån.

## 1. Den långa historien

Under 1970- och 1980-talet sökte marxistiskt influerade historiker påvisa att det var konflikterna som var den viktigaste drivkraften i svensk historia. I en uppslagsrik artikel ställde Eva Österberg (1993) frågan, om det kanske snarare var motsatsen som gällde – att Sveriges historia varit mindre konfliktfylld, mindre präglad av stora bondeuppror än andra länder i Europa, och att förklaringen till detta skulle stå att finna i den svenska samhällsstrukturens egenheter.

Österbergs tes är att det svenska samhällsbygget tidigt försågs med några säkerhetsventiler, som gjorde att bönderna kunde hoppas på rättvisa utan behöva slå ihjäl överhetens fogdar. Gustav Vasa och hans efterföljare sökte

### **GUNNAR WETTERBERG**

är författare och samhällspolitisk chef på SACO. Tidigare har han varit direktör på Kommunförbundet och även haft ansvar för Finansdepartementets Långtidsutredningar.  
gunnar.wetterberg@saco.se.

allmogens stöd för att beskära adelns makt. Med de ofrälse ståndens stöd kunde kungarna grunda en centralmakt, som redan i början av 1600-talet var en av de mest effektiva i Europa. I utbyte fick de Österbergs pysventiler: rätten att klaga vid riksdagarna (allmogens besvär), en någorlunda hederlig rättskipning – och den lokala självstyrelsen.

Den lokala självstyrelsen byggde på socknarna, som hade vuxit fram på 1200- och 1300-talet. Bygdens folk samlades kring uppgiften att hålla kyrkan i stånd och prästen vid liv. Sockenstämman blev också ett tillfälle att reglera byns inre angelägenheter – stängsling, när olika arbeten skulle göras och vem som skulle stå för dem. I den lokala självstyrelsen ingick även tingen, där häradets bönder samlades för att få rättvisa skipad, men också för att avhandla andra gemensamma angelägenheter.

Med kyrkoordningen 1571 tog kronan för första gången tillfället att ålägg socknarna en världslig uppgift. Det gällde fattigvården. Under medeltiden hade kyrkan tagit hand om de fattiga, vårdat dem på hospital eller försörjt dem med allmosor, men med reformationen drog Gustav Vasa in det mesta av kyrkans ägodelar till kronan. Då miste kyrkan det mesta av sina möjligheter att sörja för de vanlottade. Denna uppgift lades nu i stället på socknarna, som uppmanades att bygga fattigstugor till gagn för de nödställda.

Under de kommande århundradena följdes det första åläggandet av många fler. Det märkvärdiga var inte att besluten delegerades – med den tidens kommunikationer var det en nödvändighet även i andra länder. Det originella var att uppgifterna inte lades på någon enskild adelsman, fogde eller annan ämbetsman, så som man gjorde i andra länder, utan att ett kollektiv – sockenstämman – blev skyldigt att svara för saken.

När moderniseringen av det svenska samhället började på 1800-talet var stämmorna en viktig del av arvet. Erfarenheterna därifrån präglade de första folkrörelserna, nykterheten och väckelsen (och via dem arbetarrörelsen). Det var på stämmorna och i städernas rådstugor som de flesta riksdagsmännen i den nya tvåkammarriksdagen hade lärt sig politik.

Liksom ständsriksdagen hade pekat på socknarna när något skulle göras ute i landet, så hänvisade nu den nya riksdagen till kommunerna. Landskommunerna, städerna, köpingarna och municipalsamhällena fick hand om den inbrytande industrialismens nya uppdrag, inte minst på renhållningens, ledningarnas (VA, el och gas) och den kollektiva samfärdselns område.

Efter andra världskriget kunde utvecklingen ha tagit en annan väg. Runt om i Västeuropa var det social skördetid. Ekonomins nya krafter skulle användas för att skapa välfärd åt medborgarna. I England myntades begreppet *welfare state*. Välfärden skulle byggas, med en del av överskottet från de snabbt växande ekonomierna, och detta blev statens sak.

Överallt – men inte i Sverige. I Sverige hette socialministern Gustav Möller. Möller ville att besluten skulle ligga där medborgarna kunde påverka dem. Därför blev utbyggnaden av välfärden kommunernas sak. Efterkrigstidens utbyggnad av den offentliga verksamheten hamnade i stor utsträck-

ning hos kommuner och landsting. Äldreomsorgen, sjukvårdens expansion, skolväsendets utbyggnad och barnomsorgen bidrog till att den kommunala andelen av BNP ökade i långt snabbare takt än den statliga.

## 2. Den rationella mångfalden

Att statsmakterna uppdrog den ena frågan efter den andra åt socknarna betyder inte att dessa blev statens transportkompanier. Österberg och hennes kollegor har visat att bilden ofta var mer komplex. Innan riksdagen beslöt att den ena eller andra reformen skulle genomföras, så hade den nya ordningen ofta prövats i socknarna – åtminstone en del av dem – under lång tid. Initiativet till det nya kom ofta från menigheter ute i landet. Reformverksamheten blev ett samspel mellan staten och försigkomna socknar och senare kommuner, som gav statsmakterna exempel att generalisera och utsträcka till hela riket.

Följden av självstyrelsen blir med nödvändighet att olika kommuner väljer olika vägar. Förutsättningarna är olika på olika håll i landet, men också värderingarna skiljer sig åt. På äldreomsorgens område, där variationerna är störst, spelar institutionsboendet en väsentligt större roll i Norrland än i Småland. Till en del kan det bero på avstånden, men det räcker inte som förklaring.

Just möjligheten att pröva och söka sig fram är ett av självstyrelsens mest tilltalande drag. Den har en demokratisk sida som är viktig, men den är också ekonomiskt rationell.

I dagens debattklimat betraktas sådana skillnader ofta med stor skepsis. Jämlikhet likställs med likformighet, trots att olikheterna rimligtvis uttrycker medborgarnas vilja. Om någon undersökning konstaterar olikheter mellan olika kommuner, så uppträder ofta någon journalist eller riksdagsman med krav på att staten ska gripa in för att ”rätta till” – likrikta – sakernas tillstånd.

Sådana reflexer bortser inte bara ifrån att olikheterna är ett uttryck för en fungerande demokrati. De förbiser också hur en krass rationalitet kan ta hjälp av olikheterna.

Utländska iakttagare förvånas ibland över den offentliga sektorns stora roll i svensk ekonomi, med en produktion som uppgår till bortåt 30 procent av BNP. Hur kan ekonomin fungera, när så stora delar av den är beroende av politiska beslut?

Det är en fråga som ofta ställs mot bakgrund av hur det ser ut i betraktarnas hemländer, där staten normalt är den helt dominerande aktören inom den offentliga sektorn. Då blir politiska beslut liktydigt med *ett* politiskt beslut, giltigt för hela riket. Om det går snett, så kommer man att göra fel från norr till söder. Då blir skadeverkningarna stora, och det blir också svårare att ta sig ur eländet; eftersom ingen har gjort på något annat sätt finns det inte heller något praktiskt prövat alternativ att ta till.

I Sverige ger självstyrelsen andra förutsättningar. Det är inte längre frå-

gan om bara *en* aktör och *ett* beslut, utan om över trehundra kommuner och landsting. Innebörden blir i bästa fall att självstyrelsen härmar en av marknadens mest sympatiska mekanismer: de många aktörernas förmåga att lära av andras framgångar och misstag, så att förnyelse och anpassning sker successivt, rullande, med möjlighet att sprida goda exempel.

Parallellen håller inte fullt ut. Kommuner och landsting är inte på samma sätt utsatta för en konkurrens som tvingar dem att ta till sig senaste nytt för att hävda sig. Därför verkar spridningen ofta gå långsammare, men den innebär ändå att den offentliga sektorn blir smidigare än om allt låg i statens händer.

Självstyrelsens mångfald gör kommunerna och landstingen till varandras laboratorier, och lindrar den stelhet som en stor offentlig sektor kan ge upphov till.

### 3. Självstyrelsens problem – några utgångspunkter

Under min tid på ESO och Långtidsutredningarna försökte vi vända och vrida på det offentliga Sveriges strukturer. Så småningom insåg vi att det var stor skillnad mellan offentliga transfereringar och offentliga verksamheter. Skatter, socialförsäkringar och bidrag kan man ändra genom några pennndrag i regelverket. Då skapar man en ny incitamentsstruktur, som omgivningen relativt snabbt förmår anpassa sig till.

Med de offentliga tjänsterna är det annorlunda. Dels är det överhuvudtaget svårare att påverka effektiviteten i tjänsteverksamhet: det handlar om de anställdas lust och kunskaper, om ingrodda vanor, om chefernas förmåga att entusiasmera, och om behovet av tid för att kunna förändra. Dels måste man också vårda sig om det demokratiska sammanhanget, om medborgarnas delaktighet och insyn i det som sker. Man kan komma långt med kloka incitament, men det finns många fler och ibland mer svårförutsebara faktorer och följder att ta hänsyn till.

Å andra sidan handlar den kommunala självstyrelsen inte bara om tjänsteproduktion. Den griper också in i andra ekonomiska sammanhang. Den kommunala beskattningsrätten är ett viktigt men ibland problematiskt inslag i självstyrelsen. Kommunerna som arbetsgivare har en central roll på arbetsmarknaden.

I det följande har jag försökt föra ett resonemang om några av självstyrelsens mest centrala frågor. Listan är inte uttömmande, inte heller resonemangen; i bästa fall kanske de snarare kan inspirera andra till gensagor och fördjupade analyser. Givet den kommunala ekonomins omfattning och betydelse är det förvånande att så få empiriska analyser gjorts av den.

### 4. Likt och olik

En av de besvärliga frågorna i samspelet mellan staten och självstyrelsen är rättvisan. Självstyrelsens mångfald leder till skillnader i inriktning och

tjänster mellan olika kommuner och landsting, beroende på vad olika majoriteter förtroendevalda bestämt sig för. Det betyder att invånare i ett landsting kan få tillgång till provrörsbefruktning, medan ett annat landsting anser att detta inte ingår i deras tjänster. Hur stora skillnader mellan olika kommuner och landsting kan medborgarna acceptera?

I genuint federala system skjuts denna fråga ofta i bakgrunden. Där sitter självstyrelsen i högsätet. I Schweiz är likhet mellan kantonerna inget uttalat mål. Det finns inget federalt omfördelningssystem att tala om, och de ekonomiska skillnaderna är stora mellan de rika tyska stadskantonerna och de fattiga italienska landsbygdskantoner.

I Sverige innebär dualismen mellan enhetsstat och självstyre att frågan blir betydligt mer komplicerad. Redan på 1800-talet, när självstyrelsen skulle kodifieras, fanns det politiska motsättningar om hur långt den skulle få gå. Stadsliberalerna var visserligen positiva till att låta människor bestämma över sina egna angelägenheter, men det fanns också en rädsla för att snåla bönder skulle utnyttja sin makt över fattigvården till att fara för hårt fram med hjonen.

Lösningen blev till en början att låta statliga ämbetsverk utöva tillsyn över vad kommuner och landsting hade för sig. Medicinalstyrelsen, Socialstyrelsen och Skolöverstyrelsen skulle stå som garant för att de offentliga tjänsterna överallt höll måttet. Med detaljerade författningssamlingar försökte man standardisera de lokala svaren på verksamheternas problem.

I det längsta försökte statsmakterna hålla fast vid principen att kommunerna och landstingen själva ska avgöra hur skolan, vården och omsorgen ska utformas. Staten utfärdade föreskrifter och införde bidragssystem, men den nöjde sig med att rikta besluten till kommunerna som kollektiv och de valda församlingarna ute i landet. Den enskilde medborgaren förutsattes kunna göra sig gällande via den demokratiska processen.

Det är först i sen tid som denna föreställning har utmanats. Under de senaste årtiondena har allt fler insett att de mest utsatta medborgarnas villkor inte bara kan hänvisas till de lokala politiska organens beslut. De som har de största behoven måste tillerkännas rätten att få dessa tillgodosedda. De måste ha möjligheten att föra talan mot den kommun som inte är beredd att sköta sina åligganden. De mest utsatta ska få sina behov tillgodosedda, varhelst i landet de bor.

Samtidigt har individens roll lyfts fram av helt andra skäl. Under 1980-talet ökade oron för den offentliga sektorns produktivitet. De offentliga tjänsterna slukade allt mer folk och pengar, utan att prestationerna verkade öka i samma utsträckning. En del debattörer fordrade en regelrätt privatisering av både finansiering och produktion, men många andra – däribland åtskilliga kommuner och landsting – sökte andra vägar att sporra institutioner och personal.

En sådan utväg var att överlåta fler val och beslut på medborgarna. Egna val skulle öka medborgarnas tillfredsställelse, när de kunde välja den variant som föll dem på läppen. Kräsna konsumenter skulle tvinga personalen att

skärpa sig, var tanken. Medlet var *vouchers* – eller ”pengar”, som de döptes till på svenska. Först i barnomsorgen, sedan i skolan – och de allra senaste åren har några kommuner också infört en ”äldreomsorgspeng”.<sup>1</sup>

Ur självstyrelsens synvinkel är det viktigt att göra skillnad mellan statligt respektive kommunalt fastställda ”pengar”. Med statligt fastställda *vouchers* – nationell skolpeng, sjukvårdsförsäkring, äldreomsorgsförsäkring – reduceras kommunerna och landstingen till utförare i konkurrens med andra. Om det däremot är kommunerna och landstingen själva som fastställer ”pengarna”, så behåller de förtroendevalda fortfarande makten över resursernas fördelning mellan olika ändamål. De kan ändra nivåerna om utvecklingen tar en annan väg än man förutsett. De kommunala ”pengarna” blir ett medel att öka effektiviteten och medborgarnas tillfredsställelse med de tjänster som de väljer.

Vare sig ”pengarna” är statliga eller kommunala har resultatet blivit att individernas val och behov fått en betydligt starkare ställning i kommunernas vardag än de hade på Möllers tid. Deltagandet i den kollektiva beslutsprocessen är inte längre det allennarådande medlet att påverka de gemensamma resursernas användning. Arvet från sockenstämman har fått maka åt sig för individer som kräver sin rätt i olika sammanhang.

Det är dock viktigt att skilja mellan olika former för samspelet mellan kommuner och individer:

- *Rättigheter utan möjligheter till prövning eller sanktioner.* Den grundlagsfästa rätten till arbete och bostad är det tydligaste exemplet.
- *Rättigheter där kommunen avgör vad som är skäligt.* Så är de kommunala ”pengsystemen” konstruerade. Individerna bestämmer själva hur en viss mängd resurser ska användas, men den enskilda kommunen har hela tiden möjlighet att ändra förutsättningarna för systemet.
- *Rättigheter som är skyldigheter för kommunen.* Om kommunen inte gör vad den ska kan individen få åtagandet prövat på rättslig väg.

Det är den tredje sortens rättigheter som kan bli ett aber inför den kommande omvandlingen av välfärden. Pressen på kommunernas ekonomi betyder att medborgarna kommer att få betala mer för mindre service. Därmed måste man också kunna ompröva vad rättigheterna ska berättiga till framöver. Men just löftet om en viss mängd pengar eller en viss nivå på servicen skapar en tröghet i omställningen, därför att de som är brukare kommer att bli missnöjda med förändringen.

Kruxet kommer ur motsättningen mellan syftet med rättigheterna och den nivå som förmånerna lagts på. Att alla medborgare ska veta vad som gäller och att var och en ska kunna klaga om han eller hon blivit förfördelad är en klok princip, i synnerhet när det gäller utsatta grupper. Problemet

<sup>1</sup> Barnomsorgs- och skolpengarna svarar mot tämligen enahanda behov. Äldreomsorgspengen är betydligt svårare att hantera. Skillnaden i biståndsbehov mellan olika gamla är stor, och därför måste tilldelningen av pengarna föregås av en biståndsbedömning. Behovet kan dessutom variera över tiden, vilket gör hanteringen vansklig.

uppstår när rättigheterna blir så generösa och utsträcks till så många att även förhållandevis begränsade störningar i samhällsekonomin betyder att de måste ifrågasättas. Då börjar rättighetskonstruktionen vackla. Vad är det för mening med rättighetslagar, om man inte kan lita på att de håller?

Haken är att när domstolarna etablerat praxis kan de ha låst åtagandena på en nivå som sedan är svår att underskrida. På de områden där rättighetslagar reglerar vad brukarna ska ha är det svårt att genomföra besparingar. Då måste man ändra lagen, men ändringar som innebär försämringar är inte alltid så lätta att få igenom.

Lagstiftarna står inför en besvärlig avvägning. De lagfästa rättigheterna för individer är ett viktigt medel för att tillförsäkra de mest utsatta en värdig tillvaro, oavsett var i landet de bor. Sådana utfästelser får inte påverkas av konjunkturernas svängningar.

Däremot är lagstiftning ett farligt sätt att skydda standarden i mer omfattande verksamheter, som äldreomsorgen eller färdtjänsten. Det fungerar bara om den garanterade rättigheten ligger på en så låg nivå att den klarar alla tänkbara ekonomiska och demografiska påfrestningar. I annat fall, om nivån är hög och domstolspraxis avgör, så innebär det att besparingskraven blir desto större på områden som inte är "fredade" på samma sätt, t ex skolan och barnomsorgen.

Kanske kan ekonomerna hjälpa till att avdramatisera debatten. Det är ont om empiriska undersökningar av hur stora olikheterna egentligen är, och vad de i så fall betyder. Att olika kommuner lägger olika mycket pengar på ett område behöver inte betyda att skillnaderna i utfall är lika stora. Om vi visste mer om hur det egentligen står till, så skulle diskussionen hamna på tryggare grund.

## 5. Beskattningen

Kärnan i den svenska lokala självstyrelsen är beskattningsrätten. I andra länder står visserligen statliga bidrag för en betydligt större andel av kommunernas intäkter än i Sverige, men då närmar sig självstyrelsen något som snarare kan kallas för självförvaltning. Självförvaltningen kan också ge utrymme för lokala avvägningar, men det är rätten att bestämma hur mycket man ska betala till det gemensamma som ger den lokala självstyrelsen dess nerv.

Utgångspunkten bör vara att varje nivå finansierar de verksamheter som den ansvarar för. Det hävdvunna sättet att göra detta är genom beskattning. I ett internationellt perspektiv är de svenska kommunerna aparta. De beskattar inte fastigheter men tar däremot lejonparten av inkomstskatterna i Sverige. Båda förhållandena är lika udda.

Vare det därmed också sagt att detta inte är någon självklar lösning. Att återföra fastighetsskatten till den lokala nivån vore antagligen ett sätt att öka dess legitimitet genom att knyta den till funktionerna runt boendet.

Det kan ifrågasättas om inkomstskatten är en lämplig grund för den

kommunala verksamheten. Åtskilliga av dessa tjänster ska vara lika pålitliga i alla väder, oavsett konjunkturen – men sysselsättningen, som är grunden för beskattningen av inkomst av tjänst, kan växla kraftigt. I praktiken är detta problem dock mindre än man kan tro. I och med att social- och arbetslöshetsförsäkringarnas ersättning är beskattad dämpas svängningarna av försäkringspengar.

Det finns också ett mer principiellt skäl mot inkomstskatten som kommunal skattebas. De ekonomer som funderat över federalism och lokal självstyrelse brukar mena att inkomstomfördelning är en statlig angelägenhet som inte lämpar sig för lokala beslut. Men den svenska modellen innebär att kommunerna har en betydande makt i detta avseende. De omfördelar genom att låta några betala mer än vad de får igen genom de tjänster som de utnyttjar; de omfördelar genom att en del kommuner tar ut högre skatter än andra; och de omfördelar genom att hitta olika avvägningar mellan skatter och avgifter, mellan den skatt som varje medborgare betalar och den avgift som bara brukaren står för. De burgna kommunerna i norra Storstockholm tog ut låga skatter av sina höginkomsttagare, men lät barnfamiljerna betala desto mer för sina daghemsplatser.

Vad som talar för en skatt på inkomsterna är att den framförallt finansierar individuellt konsumerade tjänster. Om inte kommunen tillhanda-höll dem skulle konsumenten få köpa dem på annat håll och betala ur sina inkomster. Individerna får väga de kommunalt producerade tjänsterna mot annan konsumtion, och kan ytterst låta avvägningen slå igenom i de kommunala valen.

Fastighets- och inkomstskatterna är naturligtvis inte de enda möjligheterna. I USA finansieras en del av delstaternas budget med omsättningsskatter som de själva fastställer. Av regionalpolitiska skäl har staten tidvis sänkt arbetsgivaravgiften i delar av Norrland. En kommun eller en region skulle kunna göra det på egen hand, om de fick ta hand om arbetsgivaravgifterna.

Om meningen med självstyrelsen är medborgarnas delaktighet så borde någon form av självstyrelse inrättas överallt där tillräckligt många människor är intresserade av att ge den mening. I praktiken skulle det kunna betyda att det uppstår en mängd olika självstyrelseorgan, de flesta av dem drivna av brukare – kring daghem, i skolorna och så småningom kanske också inom äldreomsorgen.

Men så många organ kan inte tilldelas beskattningsrätt. Gemenskapen kring boendets funktioner kan finansiera sin anspråkslösa verksamhet på frivillig väg, brukarkooperativen kan ta ut avgifter för extra aktiviteter, men huvuddelen av skolan, vården och omsorgen måste betalas av alla skattebetalare. Då handlar det om omfördelning över livet. I stället för att varje brukare ska betala hela kostnaden när han själv utnyttjar tjänsten, så låter skatten alla invånare bidra till det som de någon gång kan behöva, även om det inte är ständigt och jämt.

I själva verket är det just dessa finansieringens avvägningar som gör de allmänna medborgarorganen nödvändiga. Det är i sådana församlingar



som brukarna möter betalarna. Det är på sockenstämman, i kommunfullmäktige eller vad man nu kallar församlingen som alla medborgare – även de som inte har lust eller tid att engagera sig som brukare – kan påverka förutsättningarna för de gemensamma angelägenheterna. Frågan är hur många sådana mötesplatser som behövs, hur många nivåer som ska besluta om skatterna och deras användning?

Ett annat bekymmer är att utjämningsystemet skyddar den enskilda kommunens politiker från följderna av deras egna skattehöjningar. På några årtiondens sikt är det arbetsutbudet som är den kritiska faktorn för den svenska tillväxten (Wetterberg 2004). Om vi vill att arbetsutbudet ska öka, så borde vi undvika att beskatta det alltför hårt.

I detta spelar kommunalskatten en viktig roll. Nästan hela inkomstskatten går till kommunerna. Det är den direkta skatten på arbete, som är tydlig och uppenbar för varje löntagare. När kommunerna höjer skatten ökar belastningen av arbetet. Antagligen leder det till mindre arbete än eljest. Det drabbar inte minst kommunerna, eftersom ett minskat arbetsutbud betyder att skatteunderlaget krymper.

Men problemet är att den kommun som höjer skatten bara till en mycket liten del tvingas ta konsekvenserna av sitt beslut. Inkomstutjämnningen betyder att det mesta av höjningens skadeverkningar sprids ut över hela munkollektivets skatteunderlag – ansvaret blir så utspätt att ingen behöver ta det. Det är ett allvarligt systemfel. I sin senaste genomgång av svensk ekonomi menar Internationella Valutafonden att systemet leder till ”perversea incitament och en dragning mot högre beskattning” (IMF 2003).

Det finns några tänkbara utvägar ur denna knipa. Den enklaste vore att minska graden av inkomstutjämnning. Idag talar man om 95 procents utjämnning, men det är värre än så. Dessa 95 procent gäller utjämnningen av *skillnaden* mellan kommunens skattekraft och riksgenomsnittet. Därmed går utjämnningen som sådan ännu längre, mot 98 eller 99 procents utjämnning, dvs. så nära en total inkomstutjämnning man kan komma. Om utjämnningen sänktes till 70 eller 80 procent skulle fortfarande det allra mesta utjämnas, men de förtroendevalda skulle få en något tydligare koppling mellan utvecklingen i den egna kommunen och skatteunderlagets förändring.

En annan möjlighet vore att låta kommunerna betala en del av den samhällsekonomiska kostnaden för skattehöjningarna. Om hälften av intäkterna från en skattehöjning gick till staten, som ett närmevärde på de negativa effekterna av en skattehöjning, så skulle det antagligen leda till en större återhållsamhet. När ett liknande system tillämpades på 1990-talet ledde det i praktiken till ett stopp för skattehöjningar. Kruket var att en permanentning av systemet ansågs strida mot kommunernas beskattningsrätt. Det är en nöt som juristerna borde försöka knäcka. Den fria beskattningsrätten borde kunna kopplas samman med ett system som ger beslutsfattarna en bättre bild av de samhällsekonomiska kostnaderna för en skattehöjning.

## 6. Vad ska kommunerna göra?

Den stora frågan är ändå vad kommunerna och landstingen ska göra. Under seklernas lopp har den ena uppgiften lagts till den andra. Polisens och arbetsförmedlingarnas förstatligande hör till de få exemplen på att utvecklingen gått åt andra hållet. Förutsättningen under efterkrigstiden har varit en växande skattebas – inkomstskatten – och stadigt stigande skattesatser.

Under de närmaste årtiondena är detta inte längre givet. Den demografiska utvecklingen kommer att pressa arbetsutbudet. Även om man kan urskilja reserver som går att mobilisera – fler ingångsjobb, bromsad ohälsa, längre tid i arbetslivet – så finns det andra krafter som kan verka i motsatt riktning. Med sysselsättningen som enda skattebas betyder detta att självstyrelsens ekonomiska utrymme kommer att stagnera, allt annat lika.

Allt kommer säkert inte att vara lika. Om t ex socialförsäkringarna helt eller delvis läggs över på arbetsmarknadens parter kan detta frigöra skatteutrymme. Om andra EU-länder höjer sina skatter – deras befolkningar åldras i snabbare takt än den svenska – kan detta skapa ett visst utrymme för höjningar, utan att konkurrensen om skattebasen behöver bli alltför besvärande.

Å andra sidan kommer både pressen och ökningen av anspråken antagligen att bli så stark, att förändringarna ändå tvingar sig fram. Demografin kan bidra till att arbetsutbudet minskar med 5-10 procent fram till år 2030, samtidigt som antalet pensionärer ökar med 50 procent och de som fyllt 80 år ökar från 450 000 i dag till 830 000 under samma tid. Även om en del undersökningar hävdar att vi lägger fler friska år till livet, så krävs det ganska mycket för att den förbättringen ska neutralisera den kvantitativa ökningen.

Samtidigt ökar produktiviteten. I Långtidsutredningen 1992 räknade vi med att redan en ganska blygsam produktivitetstillväxt betydde att hushållens inkomster skulle fördubblas på fyrtio år. Teoretiskt kan man tänka sig att den kommunala verksamhetens produktivitet ökar i samma takt, men för det skulle det krävas att dagens tjänster uträttas med hälften så många anställda om några årtionden. Den troliga utvecklingen är att hushållens köpkraft stadigt ökar, medan kommunerna och landstingen blir alltmer trängda.

Då måste man ställa frågan: vem ska göra vad?

En viktig del av framtiden ligger i att medborgarna själva tar en större del av ansvaret för de uppgifter som kommunerna och landstingen nu sköter. Till stor del kommer detta att ske genom marknadens försorg, genom att kommersiella och kooperativa företag erbjuder tjänster som den offentliga sektorn drar ner eller drar sig tillbaka ifrån.

Men tiden spelar också roll. Genom årtiondena har vi använt en del av vårt löneutrymme till att korta vår tid i arbetslivet. Antagligen kommer den trenden att fortsätta. En del av den tiden kan komma det gemensamma till godo, i föreningar, brukarkooperativ eller på annat sätt.

Det ligger i kommunernas intresse att främja denna utveckling. På flera

håll i landet har kommunerna låtit föreningslivet fylla en växande del av fritids- och kulturverksamheten. Med kommunala bidrag har man förlöst stora ideella insatser. Det är en klok politik, som medvetet uppmanar det medskapande som ansvarskommittén talade om i sitt första delbetänkande.

För det första vore det naturligt att befria kommunerna från rollen som statens exekutionsbetjänter. På miljöområdet är kommunerna tillsynsorgan utan att egentligen kunna påverka särskilt mycket. Sådana uppgifter borde de befrias ifrån.

För det andra finns det uppgifter där kommunerna fungerar dåligt som ekonomisk bas. Det gäller i första hand hjälpen till de gravt funktionshindrade, där enstaka fall kan bli mycket kostnadskrävande, utan att det verkar gå att konstruera något vettigt system för utjämning.

För det tredje får medborgarna antagligen räkna med att själva ta hand om och/eller betala för en del av det som just nu är ett offentligt åtagande. Min generation kommer inte att kunna räkna med en lika generös äldreomsorg som dagens, långt mindre 1980-talets.

## 7. Kommuner och regioner

Frågan är emellertid också vilken självstyrelse som ska ta hand om vilka uppgifter. Arbetsfördelningen mellan kommuner och landsting är delvis en historisk sinkadus. Vården och omsorgen är ett exempel på att fördelningen långtifrån alltid är betingad av dagens situation. Sjukvården flyttar allt närmare hemmen, från akutsjukhusen till primärvården och med telemedicinen in i bostäderna. Därmed går landstingen allt längre ut i den vardag som ursprungligen var kommunernas.

Men det finns också krafter som drar åt motsatt håll. Pendlingen vidgar arbetsmarknadsregionerna mer och mer. Utbildningen är på väg att bli det starkaste kittet i regionerna, i första hand kring högskolorna, men med en tydlig indelning av hela landet i de äldre universitetens upptagningsområden. I Danmark är det amten – landstingens motsvarighet – som har ansvaret för gymnasieskolan, i Norge fylkeskommunerna.

Sådana förändringar kan tas till intäkt för en omfördelning av arbetsuppgifter. Om kommunerna fick ansvaret för primärvården och landstingen och regionerna för gymnasierna, så skulle planeringen och användningen av resurserna antagligen bli mer effektiv. Regionerna skulle dessutom få en nyttig breddning av sina arbetsuppgifter, från att dagens landsting i praktiken mest är sjukvårdshuvudmän till att större regioner skulle kunna bidra till att mobilisera och samordna hela landsändars resurser. Detta skulle kunna vara till gagn för hela den svenska samhällsorganisationen.

Problemet med en sådan lösning är att olika funktioner styckas upp på olika huvudmän. På utbildningens område skulle kommunerna ha hand om grundskolan, landstingen gymnasierna och staten den högre utbildningen. Inom vården och omsorgen skulle kedjan kunna bli lika splittrad, om staten övertog ansvaret för den högspecialiserade sjukvården.

Alternativet skulle vara att söka funktionella huvudmän. Utbildningen skulle ha sin huvudman, vården och omsorgen sin, och kanske kommunikationerna en tredje. Ur kedjornas och flödenas synvinkel skulle det kunna vara rationellt, men det är inte säkert att det vore lika bra för medborgarnas inflytande.

En sådan analys skulle emellertid visa att olika kommuner hör hemma på olika håll i olika system. Markaryd i Kronobergs län har närmare till sjukhuset i Hässleholm i Skåne än till det egna landstingets sjukhus i Ljungby. Jönköping drar i vissa avseenden mot Göteborg, i andra mot Linköping eller söderut.

Självstyrelsen borde kunna öppna vägen för mer av asymmetriska lösningar. Regionerna skulle kunna spela olika roll i olika delar av landet. Stockholms läns landsting gick före med ett starkt utbyggt ansvar för kollektivtrafiken. I försöksverksamheten har regionerna i Skåne och Västra Götaland tagit över en del av länsstyrelsernas uppgifter. Kommuner i olika delar av landet skulle kunna lämna över en del av sitt ansvar till landstinget lika gärna som att skapa kommunalförbund. Kommuner och landsting kan numera gå in i kommunalförbund med varandra, till exempel för att stärka och samordna vårdkedjorna.

Ur funktionsanalysens synvinkel kan också de nuvarande landstingens storlek ifrågasättas. Stockholms län, Västra Götaland och Skåne rymmer hela vårdkedjan inom regionen, men landets tre övriga sjukvårdsregioner är splittrade på 17 landsting. Det kan vara ett argument för att bilda större regioner även i resten av landet. Sådana regioner skulle också vara bättre skickade att ta på sig fler uppgifter än vad dagens landsting är.

Däremot ska man tänka sig för innan man skapar hierarkier med regioner som är överordnade kommunerna. Det räcker med staten som övernivå, som kan köra över såväl landsting som kommuner och döma av i konflikter dem emellan. Om regionerna skulle skjutas in som mellaninstans mellan kommunerna och staten skulle Sverige ha skaffat sig en organisatorisk

## REFERENSER

IMF [International Monetary Fund] (2003), *Sweden*, olika årgångar.

SOU 2003:123, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, Delbetänkande från Ansvarskommittén.

Wetterberg, G (2004), *Arbetet – välfärdens grundval*, SNS Förlag, Stockholm.

Österberg, E (2003), "Vardagens sträva samförstånd", i Broberg, G, U Wikander och K Åmark (red), *Tänka, tycka, tro. Svensk historia underifrån*, Ordfront, Stockholm.