

# Översikter och meddelanden

## Kommunkostnadsindex – en utvärdering

### Inledning

Nedan redovisas ett försök till utvärdering av systemet för skatteutjämning visavi primärkommunerna; tyngdpunkten ligger som sig bör i en implementeringsstudie på analyser av relationer mellan mål, program och resultat. Först skisseras utvecklingen av systemets teknik; därefter utvärderas gällande program med hjälp av data på kommunnivå kring kostnader och demokratiska förhållanden, dels uppgifter från en enkätundersökning rörande servicevariationer i 1978 års kommunala program. Enkätundersökningen gjordes inom ramen för uppdragsforskning om skatteutjämningsprogrammet. Utvärderingen av det system för skatteutjämning som började gälla den 1 januari 1980 med data om servicestruktur i kommunerna kring 1 januari 1979 torde inte medföra några svagheter i analysen. Servicestrukturen, om den förändras, förändras långsamt.

De kommunala ekonomierna bygger på i huvudsak tre inkomstslag: allmän kommunalskatt (ca 46 %), statsbidrag (ca 27 %) samt avgiftsfinansiering för tjänster och

varor (ca 19 %). Relationen mellan de olika externa inkomstslagen har inte påtagligt förändrats i och med den kommunala sektorns expansion, låt vara att statsbidragens andel ökat något. Den volymmässiga utvecklingen från 14 miljarder 1965 till 100 miljarder 1980 har kommit till stånd genom en successiv utveckling av de tre huvudkällorna för kommunala intäkter. Som bekant har den årliga procentuella tillväxten i den primärkommunala sektorn varit mycket kraftig de sista 15 åren; i löpande priser är den genomsnittliga årliga förändringen över 10 procent eller närmare bestämt 14,1 procent för tiden 1965–1980; mellan 1975–80 var faktiskt tillväxttakten hela 16,8 procent. I fasta priser ligger den årliga förändringen i genomsnitt över tillväxten i bruttonationalprodukten, eller 6 procent mellan 1965–80. Det finns två slag av statsbidrag, speciella sådana samt det allmänna statsbidraget eller som det nedan kallas, skatteutjämningsbidraget. De speciella bidragen är naturligtvis långt större än det allmänna, men sedan 1965 har skett en relativ förändring till förmån för en större finansiell betydelse för skatteutjämningsbidraget (Tabell 1a och 1b).

Tabell 1a. Kommunernas externa intäkter 1965–1980. Löpande priser.

	Miljoner kronor				Procentuell fördelning			
	1965 <sup>1</sup>	1970	1975	1980	1965	1970	1975	1980
Kommunalskatt	6512	12141	21180	45871	47.1	48.7	46.4	46.4
Statsbidrag	2839	5634	11743	26823	20.5	22.6	25.7	27.1
Avgifter och ersättningar	1550	3729	7478	18711	11.2	14.9	16.4	18.9
Övriga intäkter	2934	3440	5260	7542	21.2	13.8	11.5	7.6
<b>Totalt</b>	<b>13835</b>	<b>24944</b>	<b>45661</b>	<b>98947</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Not: 1) Fördelning mellan avgifter och ersättningar och övriga intäkter ej helt jämförbar med senare år.

Tabell 1b. Driftbidrag från staten till kommunerna 1965–1980. Löpande priser.

	Miljoner kronor				Procentuell fördelning			
	1965	1970	1975	1980	1965	1970	1975	1980
Allmänna	425	962	2275	5831	15.0	17.1	18.4	20.3
Speciella	2414	4673	10098	22934	85.0	82.9	81.6	79.7
Totalt	2839	5635	12373	28765	100	100	100	100

Det allmänna skatteutjämningsbidraget är ett betydelsefullt element i såväl kommunernas ekonomier som i interaktionen mellan stat och kommun. Från och med 1980 infördes nya principer för denna transferering från staten till kommunerna (SFS 1979:362). Reformen (Prop 1978/79:95) föregicks av ett omfattande utredningsarbete (Kommunalekonomiska utredningen) i syfte att finna ett system som uppfyller villkoren för enkelhet och rättvisa; vidare inpassades reformen i en allmän översyn av den kommunala ekonomin (SOU 1972:20, 1977:78, 79). Att konstruera ett system för skatteutjämning mellan landets kommuner, primärkommuner såväl som landstingskommuner, är ingen lätt uppgift. Här finns en rad intressanta problem, värda ett vetenskapligt studium. Vi skall nedan peka på nyckelområden genom en policyanalys av systemet för primärkommunal skatteutjämning.

#### Mål och medel i skatteutjämning

Statsunderstöd till kommuner med hög utdebitering är ingen ny företeelse, utan något slags statsbidrag riktat mot skilnader i kommunal utdebitering har förekommit sedan 1917. Ett vanligt mål för skatteutjämningsystem är själva utdebiteringsdifferenserna. I diskussionerna fram till efterkrigstiden har man vanligtvis ansett att staten direkt skulle utjämna skattesatsskillnader; problemet blir då självfallet att kommunerna delvis kan manipulera sina skatter i syfte att erhålla maximala bidrag, dvs medlet motverkar delvis målet om utjämning samtidigt som det verkar generellt pådrivande på kommunala utgifter. Det sistnämnda anses strida mot en vedertagen princip om kommunal sparsamhet.

Det första systemet för skatteutjämning var inriktat på att direkt lindra skattetrycket. Bidrag utgick till kommuner där det totala skattetrycket översteg 10 kronor för 100 kronors inkomst i enlighet med en i förhållande till skattetrycket stigande skala. Om målet är att utjämna utdebiteringsskillnader kan man tänka sig olika medel. 1897 års kommunalskattekommitté rekommenderade att staten övertog en del av kommunernas uppgifter. Andra relevanta medel som kommunsammanslag-

ning och begränsning av den kommunala skatterätten avvisades av utredningen. 1917 års proposition gick alltså på ett annat medel, nämligen att helt enkelt tillskjuta bidrag för att på så sätt få ner kommunalskatten. Något slag av kontroll över systemet förutsattes (SFS 1917:400).

Ett skatteutjämningsystem inriktat direkt på utdebiteringsskillnaderna måste lösa två problem: att på något sätt kontrollera för att utdebiteringen drivs upp samt att finna något system för finansiering. Debatten fram till 1940-talet handlar om dessa två ting. Redan 1921 ändrades skatteutjämningsystemet för att minska möjligheterna till att använda det så att det driver upp utdebiteringen. 1928 infördes en utjämningskatt avsedd att utjämna skattetrycket mellan kommuner och menigheter. Vidare infördes en kommunal inkomstskatt för gemensamma ändamål samt en skatt på lotterivinster för utjämning av skattetrycket (SFS 1921:411, 412; 1927:462; 1928:366).

Ett mera systematiskt tänkande kring skatteutjämning redovisades första gången i *Kommunalskatteberedningen* (SOU 1943:43). Där introducerades en viktig distinktion som sedan förekommit fram till dagens system: "Skatteutjämningen bör därför enligt beredningens mening huvudsakligen inriktas på en sänkning av de onormalt höga skattetrycken i så måtto att verkningarna av oförvällat höga kostnader för den kommunala verksamheten och dålig tillgång på skatteunderlag undanröjas. Genom åtgärder i sådan riktning kan en viss jämlikhet mellan de olika kommunernas medlemmar uppnås". (SOU 1943:43, s 82.) Att rent allmänt gå in och utjämna utdebiteringsskillnader framstod som ett alldeles för grovt mål. Här skedde en förfining i det att enbart ett visst slag av högt skattetryck identifierades som objekt för statligt ingripande, nämligen den utdebitering som drivs i höjden genom av kommunen icke manipulerbara faktorer.

Vilka var då de faktorer som drev fram ett skattetryck och som kommunen ej kunde kontrollera? Två faktorer betingade ett högt skattetryck: (a) ett större uttaxeringsbehov samt (b) ett lägre skatteunderlag. I fråga om

uttaxeringsbehov skiljde utredningen klart mellan å ena sidan utgiften som förorsakades av "från kostnadssynpunkt ogynnsamma förhållanden" eller "av osedvanligt stort behov av kommunala anordningar" och å andra sidan "utgifter som berodde på högre kommunal standard". Beträffande den sist nämnda faktorn konstaterade utredningen: "Beredningen anser sig på grund härav böra avstå från tanken att åstadkomma en direkt utjämning av kommunernas växlande utgiftsbehov av den innebörd att inga kommuner skulle få ett högre uttaxeringsbehov per invånare än som vore normalt. För att bevara kommunernas ansvarskänsla och intresse av att iakttaga sparsamhet bör undvikas att i större utsträckning grunda skatteutjämningen på de kommunala utgifterna". (SOU 1943:43, s 93). När det gäller skatteunderlagsproblematiken hävdade utredningen att bristande skatteunderlag utgjorde en faktor som staten borde kompensera för. Men en fullständig kompensation var inte önskvärd: "Verkningarna av den andra huvudorsaken till de höga skattetrycken, nämligen bristen på skatteunderlag, finner däremot beredningen av ovan angivna skäl angeläget att upphäva. . . . Detta syfte kan emellertid icke helt förverkligas, framför allt beroende på att en icke alltför obetydlig andel i kommunernas utgifter alltid måste bäras av dem själva för att de skola iakttaga sparsamhet i sin hushållning och alltid hava något intresse av att deras skatteunderlag vidmakthålles" (SOU 1943:43, s 93).

Kommunalskatteberedningen skisserade ett skatteutjämningsystem som byggde på dels ett bidrag riktat mot låg skattekraft dels ett bidrag som kompenserade för speciella kostnadsfaktorer. Utredningens förslag genomfördes ej, utan 1951 infördes ett nytt skatteutjämningsystem som enbart byggde på skattekraftskompensation. Emellertid kom 1943 års utrednings idéer att komma tillbaka i debatten om ett lämpligt skatteutjämningsystem. Utredningen hade identifierat en konsistent målsättning för ett sådant system: "Sammanfattningsvis kan sägas att kommunalskatteberedningens förslag gick ut på att allmänt nedbringa höga kommunala skattetryck i den mån dessa berodde på ogynnsamma förhållanden över vilka kommunerna icke rådde". (SOU 1964:19, s 41.) Vidare hade utredningen identifierat vissa restriktioner på denna målsättning, nämligen (a) att bidragen ej inkräktade på den kommunala självstyrelsen, (b) att bidragen ej inkräktade på den kommunala sparsamheten, (c) att bidragen ej kompenserade för variationer i kommunal standard. Utredningen hade skisserat ett system där kommunerna gavs viss kompensation för skattekraftsbrist enligt en proportionell skala och där kommunerna kompenserades för utgiftsfaktorer som dessa ej kunde kontrollera. Att ett sådant system skulle bidra till målet om lika service för samma

kostnad kom att accepteras under 50-talet. Frågan blev nu hur systemet skulle konstrueras.

1943 års utredning lämnade i stora stycken öppet hur kompensationen för utgiftsfaktorn skulle beräknas. 1950 års Skatteutjämningskommitté förde debatten vidare i enlighet med de principer som 1943 års utredning redovisat. Systemet skulle byggas upp på ett sådant sätt att det ej som tidigare system var beroende av själva utdebiteringssatsen: "Utgiftsfaktorn börde . . . bestämmas så, att den i princip icke kunde påverkas av kommunernas åtgärder" (SOU 1964:19, s 47). 1950 års utredning redovisade ett system för beräkning av bidraget, men detta kom ej att genomföras. Först 1965 genomfördes ett system byggt på å ena sidan skattekraft och å den andra utgiftsfaktorer. Som grundprincip för skatteutjämningsystemet anför 1958 års skatteutjämningskommitté följande i *Kommunal Skatteutjämning*: "Ett allmänt skatteutjämningsbidrag bör så långt möjligt utformas så att det angriper de orsaker till utdebiteringsskillnaderna som kan anses ligga utom räckhåll för kommunalt inflytande" (SOU 1964:19, s 288). Den ena komponenten i detta system var *skattekraftsgränsen*, som bestäms med utgångspunkt i medelskattekräften; den andra komponenten i systemet var indelningen i *skattekraftsområden*, som riktar sig mot utdebiteringsskillnader som beror av dyrhetsskillnader. Medan kalkylerna kring skattekraftsgränsen ansågs som relativt okomplicerade betraktades beräkningsproblematiken vad gäller skattekraftsområdena såsom komplicerad. Utredningen konstaterade: "Den anpassning av bidragsgivningen efter kostnaderna som uppnås genom indelningen i skattekraftsområden beaktar inte i tillräcklig grad de kostnadsolikheter som finns mellan kommuner inom ett och samma område. Det har därför varit nödvändigt att finna någon eller några andra faktorer som kan ytterligare differentiera bidragsgivningen med hänsyn till kommunernas kostnader". (SOU 1964:19, s 288.)

Vilka är då dessa faktorer som driver upp utdebiteringen utan att kommunerna kan kontrollera detta? 1958 års utredning inventerade en rad faktorer som skulle kunna användas som grund: skolväsendet, ungdomskostnaderna, åldringskostnaderna samt tätortskostnader. Dock kunde utredningen inte finna så entydiga samband att någon av dessa faktorer kunde användas som utgiftsfaktor. I stället tillämpades den faktiska utdebiteringen: "En utgiftsfaktor som direkt anknyter till utdebiteringens höjd är ett praktiskt och relativt lätthanterligt instrument för att åstadkomma en ytterligare differentiering av bidragsgivningen". (SOU 1964:19, s 290.) 1965 års system kom därför att trots principerna om oberoende från av kommunerna manipulerbara parametrar att innehålla en faktor som kunde kontrolleras av kommunerna själva, nämligen den faktiska utdebite-

ringen: "Kommittén föreslår på i huvudsak nu nämnda grunder att i bidragssystemet infogas en utgiftsfaktor som, när den totala utdebiteringen i kommunen överstiger viss nivå, *utdebiteringsgränsen*, ger bidrag, motsvarande produkten av viss procent, *bidragsprocenten*, av den del av utdebiteringen som överstiger denna gräns, och kommunernas skatteunderlag. Utdebiteringsgränsen skall stå i ett visst bestämt förhållande till den genomsnittliga utdebiteringen i riket" (SOU 1964:19, s 290–291).

I nästa utredning, *Reformerad skatteutjämning* (SOU 1972:44) gjordes det första reella försöket att väga samman en skattekraftsgaranti och en utgiftsfunktion till en grundgaranti, ett *kommunindex*. Utredningen anförde: "Även om procenttalet för skatteunderlagsgarantin måste grundas på en allmän bedömning och jämförelse, är det viktigt, att ensartade bedömningsgrunder används och att överhuvudtaget vissa gemensamma principer tillämpas". (SOU 1972:44, s 10.) I kommunindexet ingick geografisk belägenhet, bebyggelsestruktur, befolkningsutveckling samt ålderssammansättning.

Utredningens system kom att kritiseras på flera punkter, men det ansågs inte principiellt felaktigt. Det finns numera ett slags konsensus om mål och medel för system för skatteutjämning; men debatten gäller nu i stället hur ett system skall tekniskt konstrueras som kombinerar skattekraftsgaranti med en utgiftsfunktion – ett system som uppfyller villkoren: *enkelhet* och *rättvisa*. 1972 års utredning konstaterade: "Den kommunala skatteutjämningen bör enligt vår mening ha som målsättning att ytterligare minska skillnaderna i utdebitering. Av ett skatteutjämningsystem skall dock kunna krävas inte bara att kommunerna skall kunna hålla ungefär lika stora utdebiteringar utan också att de skall kunna tillhandahålla i stort sett lika god service åt invånarna. Skatteutjämningen bör därför ha till huvudsakligt syfte att ge kommunerna möjlighet att åtminstone på längre sikt, ge *samma standard till samma pris*". (SOU 1972:44,

s 9). Dock återfinns i andra formuleringar en viss oklarhet. Å ena sidan gäller det att finna ett rättvist system där hänsyn till varje kommuns situation tas så långt möjligt. Å andra sidan finns tydligen inbyggt vissa bedömningar som leder till andra resultat än lika service för samma pris, t ex regionalpolitiska hänsyn: "Vi har ansett att den *geografiska belägenheten* är av stor betydelse. Det är en gammal erfarenhet, att kostnadsläget för kommunerna stiger från söder mot norr och från kust till inland. Våra undersökningar bekräftar detta. Därutöver måste vissa regionalpolitiska hänsyn tagas". (SOU 1972:44, s 10.) Härtill kommer att en viss allmän målproblematik kvarstår i det att systemet skall kombinera inte bara rättvisa och enkelhet utan även gynna kommunal sparsamhet samtidigt som även det system som 1972 års utredning skisserade och som genomfördes 1974 kom att bli beroende av den faktiska utdebiteringen.

Metoder för att utjämna variationer i skatter mellan olika kommuner har alltså diskuterats en längre tid. 1917 erhöll skattetyngda kommuner för första gången statsstöd. Nuvarande system för skatteutjämning härrör från propositionen 1978/79:95. Allmänt kan sägas att debatten numera gäller orsakerna till variationerna i skatter och mindre själva variationerna. Debatten har efter hand kommit att gälla ett system som kompenserar för utgiftsfaktorer som driver upp skattesatsen men samtidigt är neutral i förhållande till den kommunala handelsfriheten. Vidare har det ansetts önskvärt att systemet inte blir alltför komplicerat men ändå någorlunda rättvist. Enligt det skatteutjämningsystem som nu införts tillförs kommunerna 5,5 miljarder i skatteutjämningsbidrag år 1982. Att dessa medel är betydelsefulla i kommunernas ekonomier framgår av att de utgör cirka 6% av de externa inkomsterna. Det nya utjämningsbidraget beräknas resultera i ett minskat utdebiteringsbehov av 1,99 kronor i genomsnitt, en ansenlig summa i en stagnationsekonomi präglad av hårt skattetryck. Hur olika beroende kommunerna är av skatteutjämningsbidraget framgår av tabell 2.

Tabell 2. Skatteutjämningsbidragets betydelse i kommunerna. 1981. Medelvärden i 5 grupper ordnade efter bidragets storlek per capita (55 kommuner i varje grupp).

Kommungrupp	Skatteutjämningsbidraget		Utdebitering
	kr/skr	i % av tot. utgifterna	kr/skr
1:a	0.50	1.3	16.17
2:a	2.27	6.5	16.10
3:e	3.39	9.8	16.09
4:e	4.45	13.9	15.93
5:e	6.79	19.7	16.81

Not: N=275, ej Stockholm, Malmö, Göteborg, Gotland

Av tabell 2 framgår att hälften av kommunerna skulle behöva öka sin utdebitering med 20–30 % om ett bortfall av skatteutjämningsbidraget skulle tillåtas få fullt genomslag med samtidigt bibehållna åtaganden. För en femtedel av kommunerna spelar skatteutjämningsbidraget en mycket marginell roll som inkomstkälla. Sett över hela kommunpopulationen betyder bidraget att man kan hålla en relativt jämn utdebiteringsnivå med en skillnad i faktisk utdebitering inom en kronas marginal.

Skatteutjämningsbidraget har under senare hälften av 70-talet kommit att kopplas samman med statens försök att kontrollera den kommunala utgiftsexpansionen. I det nya bidraget inläggs de transfereringar som staten gör till kommunerna i utbyte mot att skatten ej ökar alltför kraftigt i enlighet med överenskommelser mellan staten och kommunförbundet. Skatteutjämningsbidraget, vilket har beräknats öka under 1980-talet, är således en central parameter i kommunernas ekonomier liksom i relationen mellan stat och kommuner. Det fyller två syften: (a) att utjämna skillnader i kommunalskatt och kommunal service, (b) att påverka den kommunala utgiftsexpansionen genom att den ger staten ett instrument att kontrollera den kommunala utdebiteringen.

#### 1965 års system och 1973 års system

Enligt 1965 års skatteutjämningsystem garanterades landets kommuner en viss skattekraft, uttryckt i procent av medelskattekraften i riket. Antalet skattekraftsgrupper var tre med en skattekraftsgaranti av 90 %, 110 % eller 125 % av medelskattekraften. Indelningen var som framgår av tabell 3.

Kritiken mot 1965 års system gick ut på att indelningen i skattekraftsområden var grov och onyanserad, att skillnaden i procenttal för skatteunderlagsgaranti mellan närliggande kommuner var för stora, att bidraget vid

hög utdebitering var uppdrivande. 1965 års system reviderades 1973 och 1973 års skatteutjämningsystem tillämpades åren 1974–1979. I förhållande till det tidigare systemet innebar ändringen i huvudsak följande: (1) bidraget på grund av hög utdebitering slopades, (2) kommunerna delades i sex skattekraftsklasser med garanterad skattekraft av 95 %, 110 %, 110 %, 115 % (Gotlands kommun), 120 % resp 130 % av medelskattekraften, (3) systemet kompletterades för kommunernas del med två specialregler; (a) enligt utflyttningsregeln skulle kommuner som i jämförelse med befolkningstalet fem år tidigare minskat mera än fem procent, få en förhöjd skattekraftsgaranti; (b) det skatteunderlag som härrörde från garantibelopp för fritidsfastigheter och där ägaren inte var boende i kommunen skulle inte räknas in i kommunens eget skatteunderlag vid beräkning av kommunens brist på skattekraft i förhållande till den garanterade skattekraften. Primärkommunerna indelas i sex skattekraftsklasser (tabell 4).

I 1973 års system beräknas skatteutjämningsbidragen enligt följande:

$$\frac{a}{100} \times b \times c - (d - e) = \text{Skatteutjämningsbidrag}$$

där a = garanterad procent av medelskattekraften, b = medelskattekraften fastställd beräkningsåret, c = kommunernas invånarantal den 1 januari beräkningsåret, d = kommunens skatteunderlag enligt beräkningsårets taxering plus tillskott av skatteunderlag enligt bestämmelserna om skattebortfallsbidrag, e = antal skatteknor enligt beräkningsårets taxering som avser fritidsfastigheter.

Tabell 3. 1965 års skatteutjämningsystem

#### Garanterad procent av medelskattekraften i kommunen

90:	omfattande hela riket med undantag av Fryksände, Östmarks, Vitsands, Finnskoga-Dalby, Ekshärads och Norra Ny landskommuner i Värmlands län, Malungs, Lima, Transtrands, Våmhus, Venjans, Älvdalens, Särna och Idre landskommuner i Kopparbergs län, landskapet Hälsningland av Gävleborgs län samt Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.
110:	omfattande de ovan nämnda kommunerna i Värmlands och Kopparbergs län, landskapet Hälsningland av Gävleborgs län, Västernorrlands och Jämtlands län samt av Västerbottens län landskapet Västerbotten ävensom Nordmalings, Hörnefors och Bjurholms kommuner.
125:	omfattande Norrbottens län och återstående del av Västerbottens län.

Tabell 4. 1973 års skatteutjämningsystem

Garanterad procent av medelskatte-kraften	Kommuner
95%	Övriga kommuner
100%	Ockelbo, Leksand, Mora, Rättvik, Vansbro, Arvika, Eda, Hagfors, Munkfors, Sunne, Årjäng, Bengtsfors, Borgholm, Mörbylånga, Öckerö
110%	Nordmaling, Robertsfors, Skellefteå, Umeå, kommunerna i Västerorrlands län utom Sollefteå, Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker, Söderhamn, Östersund, Malung, Orsa, Torsby.
115%	Gotland
120%	Luleå, Piteå, Norsjö, Vindeln, Vännäs, Sollefteå, kommunerna i Jämtlands län utom Östersund, Älvdalen
130%	Kommunerna i Norrbottens län utom Luleå och Piteå, Lycksele, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Åsele

Källa: SFS 1973:433.

*1980 års system*

Kritiken mot 1973 års reviderade skatteutjämnings-system har främst varit följande: (a) antalet skattekrafts-klasser har varit för få och indelningen alltför grov och onyanserad; (b) systemet har inte tagit tillräcklig hänsyn till kommunernas olika förutsättningar, dvs de strukturella olikheterna; (c) vidare har den lägsta garanterade skattekraften, 95 % av medelskattekraften, varit för låg. Det nya systemet för skatteutjämningsbidrag (SFS 1979:362) antogs att gälla från 1980-01-01. Första bidragsår med det nya systemet blev därigenom 1980. Av statsfinansiella skäl skedde genomförandet etappvis, kostnadmässigt ungefär till hälften 1980 och fullt utbyggt första bidragsåret 1981 (SFS 1979:362). Till kommun utgår skatteutjämningsbidrag (i) vid "brist på skattekraft", dvs om kommunens egen skattekraft understiger en viss garanterad nivå, (ii) regeringen kan dessutom bevilja extra skatteutjämningsbidrag; till skillnad från det förstnämnda bidraget utgår extra skatteutjämningsbidrag efter ansökan och prövning av regeringen. Inga speciella villkor anges för erhållande av extra skatteutjämningsbidrag utan det avgörande kriteriet är den sökande kommunens allmänna ekonomiska situation.

Liksom tidigare garanteras kommuner en viss skattekraft i förhållande till medelskattekraften i riket. Kommunerna delas in i ett antal skattekraftsklasser. Antalet klasser är tolv och innebär en indelning i treprocentsintervall från 103 till 136 procent av medelskattekraften.

Till grund för inplacering av kommunerna i skattekraftsklasser ligger kalkyler ifråga om olikheter i kostnader som beror på *geografiskt läge* och *bebyggelsestruktur*, dvs grundgarantin. I kalkylen för att konstatera kostnadsskillnader på grund av geografiskt läge har ingått: byggnads- och underhållskostnader, transportkostnader, uppvärmningskostnader samt kallortstillägg; i kalkylen för att konstatera kostnadsskillnader ifråga om bebyggelsestrukturen har ingått: vattenförsörjning och avloppshantering, gator och vägar samt parker i tätorter, kollektiv landsbygds- och tätortstrafik och skolskjutsar utanför tätorten, fritidshus samt tillägg för vissa icke specificerade kostnader i ett antal norrlandskommuner.

Enligt 1980 års skatteutjämningsystem bör de kostnader som kommunerna själva kan påverka inte beaktas i skatteutjämningsystemet. Kommunalekonomiska utredningen menar att t ex skillnader i personaltätthet inom olika verksamheter i hög grad påverkar standarden och att kommunerna har kontroll över dylika omständigheter; dessutom kan kostnaderna påverkas genom att verksamheten organiseras mer eller mindre effektivt. Med anledning av detta är det enligt KEU:s mening inte lämpligt att grunda skatteutjämnningen på studier av redovisade kostnader. KEU anser att ett skatteutjämnings-system grundat på redovisade kostnader och intäkter skulle gynna kommuner med hög standard och låga avgifter på övriga kommuners bekostnad; för att åstadkomma en rättvis utjämning är det således nödvändigt

att ta hänsyn till kostnader och intäkter som kan betraktas som *normala*. KEU tillämpar därför *kalkylmetoder* för att bestämma variationen i kommunala kostnader. En uppsättning index och beräkningsmetoder används för att ta fram utdebiteringsskillnader betingade av geografiskt läge och bebyggelsestruktur. Förutsättningarna för dessa beräkningar antas äga giltighet under en längre tidsperiod varför en omprövning föreslås ske efter 5 år. Den slutliga sammanvägningen och inplaceringen av kommuner i skattekraftsklasser från 103 procent upp till 136 procent (dvs grundgarantin) grundas på kalkylerade kostnader enligt tabell 5.

Till den grundläggande skattekraftsregeln skall avdrag eller tillägg göras på grund av kostnader som beror på befolkningens åldersstruktur i kommunerna. Tilläggen och avdragen beräknas årligen av Statistiska centralbyrån och anges i procent av medelskattekraften. Till åldersstrukturfaktorn hör delfaktorer och kostnader enligt tabell 6 (för 1983 gäller nya beräkningsgrunder, SFS 1982:632).

Utöver de tre faktorerna geografiskt läge, bebyggelsestruktur och åldersstruktur i det nya skatteutjämnings-systemet skall särskild hänsyn tas till kommuner med större befolkningsminskning till den del minskningen överstiger 5 procent. För den totalgaranti som beräknats på basis av dessa omständigheter gäller två spärregler: (1) den tillförsäkrade skattekraften får inte i något fall

understiga 100 procent av medelskattekraften. Det innebär t.ex. att en kommun med grundgarantin 103 procent av medelskattekraften och ett avdrag om 6 procent på grund av gynnsam åldersstruktur ändå tillförsäkras 100 procent av medelskattekraften; (2) den tillförsäkrade skattekraften får inte heller understiga den skattekraft kommunen erhö 1979 enligt det tidigare systemet ökat med 3 procentenheter.

Det garantital som tillförsäkras varje kommun i förhållande till medelskattekraften i riket omräknas för kommunens del som ett tillskott av skatteunderlag. En viss moderering av principen att endast av kommunerna opåverkbara faktorer skulle innefattas i det reformerade skatteutjämnings-systemet införs vid den slutliga beräkningen av bidragets storlek genom att skatteunderlags-tillskottet multipliceras med kommunernas faktiska utdebitering enligt följande:

$$\frac{a}{100} \times b \times c - (d + e) = S \quad \therefore \quad S \times U = \frac{\text{skatteutjämningsskatt}}{\text{bidraget}}$$

där a = kommunens totalgaranti, b = medelskattekraften beräkningsåret, c = kommunens invånarantal, d = kommunens eget skatteunderlag beräkningsåret, e = kommunens tillskott av skatteunderlag på grund av skattebortfall, S = tillskott av skatteunderlag enligt det nya

Tabell 5. Utdebiteringsbehov i primärkommunerna för vissa kostnader som påverkas av geografiskt läge och bebyggelsestruktur Kr/skr

	Genom- snitt	Högst	Lägst	Utdebi- terings- skillnad
Byggnads- och underhållskostnader	7:99	9:59	7:83	1:76
Transportkostnader	0:33	0:70	0:32	0:38
Uppvärmningskostnader	0:82	0:97	0:75	0:22
Kostnader för kallortstillägg	0:03	1:30	-	1:30
Vatten- och avloppskostnader	0:94	2:89	0:14	2:75
Kostnader för gator, vägar och parker	2:51	3:05	0:80	2:25
Kostnader för kollektiv trafik och skolskjutsar	1:09	4:18	0:03	4:15
Kostnader för fritidshus	0:02	0:83	-	0:83
Vissa ospecificerade kostnader	0:02	0:40	-	0:40
	13:75			

Tabell 6. Utdebiteringsbehov i primärkommunerna för vissa åldersberoende kostnader. Kr/skr

	Genom- snitt	Högst	Lägst	Utdebi- terings- skillnad
Service till pensionärer	2:24	3:91	0:44	3:47
Grundskola				
- låg- och mellanstadium	2:80	4:65	1:78	2:87
- högstadium	1:68	2:53	1:10	1:43
Förskolans deltidsgupper	0:40	0:82	0:23	0:59
Statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till folkpension	1:48	2:34	0:60	1:74
Barnomsorg	1:42	2:93	0:56	2:37
	10:02			

Källa: KEU, SOU 1977:7, s 276.

skatteutjämningsystemet, U = kommunens utdebitering beräkningsåret. För 1981 fastställde länsstyrelserna totalgarantin för kommunerna i de olika länen enligt tabell 7.

#### Utvärdering

Skatteutjämningsbidraget bygger på ett par förutsättningar som är värda ett närmare studium. Dels förutsätts att variationer i kommunala kostnader hänger samman med skattekraft, opåverkbara faktorer och ambitionsnivå. Dels förutsätts att man identifierat de viktigaste slagen av opåverkbara faktorer. Till grund för dessa antaganden ligger knappast utförliga och systematiska studier av kommunala utgifter och dess variationer. Skatteutjämningsbidraget skall resultera i lika service för samma kostnad, men det är inte klart hur denna servicemålsättning hänger samman med variationer i kommunal budgetering. Det finns en rad faktorer som kan påverka kommunala servicenivåer och kommunala kostnader som de olika utredningarna ej beaktat: effektivitet i administrationen, politiska förhållanden, kapitalstockar, invandrarantal osv. Vidare är identifieringen av kostnaderna för opåverkbara faktorer öppen för kritik. De index som används bygger på förutsättningar som inte passar alla kommuner. Ett alternativt angreppssätt är att i stället för index arbeta med faktiska kostnads- och serviceskillnader mellan olika kommuner.

Det allmänna statsbidraget eller skatteutjämningsystemet är baserat på ett kommunkostnadsindex, som vi

betecknar med "KI". KI är framräknat med en uppsättning kalkyler, dvs med kalkylmetod. Gällande KI är till del ett resultat av KEU:s arbete och denna utredningsförslag till dels grundgaranti dels totalgaranti. Vid statsmakternas beslut om gällande KI gjordes vissa ändringar visavi KEU:s förslag. Nedan beaktas enbart gällande KI enligt SFS 1979:362 när det gäller jämförelser mellan faktiska kostnader för kommunal verksamhet samt de kalkylerade kostnader på vilka statsbidraget beräknas. Vid analysen av KI har självfallet KEU:s sätt att arbeta beaktats, men siffrorna vad gäller KI avser gällande KI och inte KEU:s förslag till ett kommunkostnadsindex. Med hjälp av kostnadskalkyler för 13 kostnadsposter skattar eller beskriver KI de *exogena* (opåverkbara) kostnaderna i de kommunala ekonomierna. *Analysenheten*, eller den storhet som man alltså undersöker och jämför egenskaper hos, är alltså *kommuner*. KI redovisar för varje kostnadspost en exogen per capita kostnad och det utdebiteringsbehov som denna kostnad resulterar i. I KI har dessa kalkyler sammanförts i ett totalgarantital för varje kommun motsvarande utdebiteringsbehovet. Det är riktigheten i dessa tal för de olika kommunerna som här skall utvärderas. Låt oss se hur pass väl KI skattar opåverkbara kostnader i olika kommuntyper. Argumenteringen har logiskt sett fyra steg:

- 1) analys av KI:s skattningar för olika kommuntyper
- 2) analys av de faktiska kostnadsdifferenserna för samma kommuntyper
- 3) jämförelse mellan av KI skattade differenser och de faktiska differenserna



4) förklaring av jämförelsens resultat i relation till distinktionen mellan opåverkbara faktorer och ambitionsnivå.

Valet av kommuntyper följer dels rankningen i KI som bygger på hypotesen att kommuner i norr präglas mera

än kommuner i söder av opåverkbara faktorer. Det är dock av intresse att se inte bara på den totala skillnaden mellan kommuner i norr (N = 67) och kommuner i söder (N = 212); för att nå en finare redovisning av hur olika kommuner förhåller sig till varandra när det gäller kostnadsdifferenser har vi även valt att arbeta med en indel-

Tabell 7. Skatteutjämningen 1982. Totalgarantin

Län	Totalgaranti för kommuner medel	lägsta	kommun	högsta	kommun
Stockholms	108.5	100	ex. Solna	115	ex. Ekerö
Uppsala	108.3	100	Uppsala	116	Håbo
Södermanlands	104.7	102	Oxelösund	108	Vingåker
Östergötlands	107.5	102	Linköping	113	Ydre
Jönköpings	105.6	102	Nässjö	111	Aneby
Kronobergs	108.6	104	Växjö	116	Lessebo
Kalmar	105.3	102	Kalmar	111	Högsby
Gotlands	118	-	-	-	-
Blekinge	104.6	103	Sölvesborg	107	Ronneby
Kristianstad	104.2	102	Båstad	109	Ö Göinge
Malmöhus	105.4	101	Lund	111	Staffanstorp
Hallands	103.8	101	Halmstad	108	Hylte
Göteborgs och Bohus	104.7	100	Uddevalla	114	Öckerö
Älvsborgs	105.4	100	Trollhättan	112	Dals-Ed
Skaraborgs	106.3	103	Skövde	116	Mullsjö
Värmlands	107.2	100	Karlstad	116	Forshaga
Örebro	106.8	102	Karlskoga	111	Nora
Västmanlands	104.7	100	Fagersta	110	Skinnskatteberg
Kopparbergs	109.1	102	Falun	123	Älvdalen
Gävleborgs	109.8	102	Gävle	113	Ljusdal
Västernorrlands	115.3	113	Härnösand	123	Sollefteå
Jämtlands	123.4	113	Östersund	126	Ragunda
Västerbottens	125.4	113	Umeå	134	Sorsele
Norrbottens	133.9	123	Piteå	145	Pajala

ning av kommunerna efter två storleksmått, invånareantal och ytstorlek. Valet av just dessa två faktorer kan motiveras dels med referens till litteraturen om kommunala kostnadsvariationer (Danziger 1978, Johansson 1982) dels utifrån resonemang i KEU om effekter av dessa faktorer på kostnadsnivån (SOU 1977:78, s 256). Gällande skatteutjämningsystem resulterar i ett antagande om betydande exogena kostnadsdifferenser mellan följande kommuntyper mätt i KI-poäng.

KI skattar den totala kostnadsdifferensen beroende av opåverkbara faktorer mellan kommuner i norr och kommuner i söder till 15.5 poäng, vilket motsvarar en per capita kostnad à 745 kr enligt 1981 års medelutdebitering och medelskattkraft, eller en utdebiteringsskillnad på cirka 2.40 kr. Det framgår klart i diagrammet att KI-poängen varierar med invånareantal och ytstorlek på så sätt att skillnaden mellan kommuner i norr och kommuner i söder inte är konstant. Differensen är störst bland glesbygdkommuner, eller 18.2 poäng. Spännvidden i KI:s poängsystem mellan kommuner i norr och kommuner i söder tycks vara störst bland de ystora kommunerna. Enligt KI kostar det mer att producera kommunal service i vissa kommuntyper – en merkostnad som KI skattar i den mån som den beror av opåverkbara faktorer: i cell 1: 455 kr/cap, i cell 2: 877 kr/cap, i cell 3: 96 kr/cap, i cell 4: 704 kr/cap, samt cell 6: 451 kr/cap. Hur pass korrekt är denna skattning av de exogena kostnaderna i kommunal verksamhet 1981?

Innan skatteutjämningsystemets kalkylerade kostnader relateras till de faktiska kostnaderna krävs två metodiska diskussioner. Å ena sidan kan man i fråga om skatteutjämningsystemets kostnadskalkyl välja att arbeta med antingen rena KI-poäng eller med hela bidraget. Den slutliga storleken på skatteutjämningsbidraget

beror ju i sista hand på den av kommunen själv satta utdebiteringssatsen, varför det slutliga bidraget kan vara något annorlunda än en summa som följer av kommunens KI-poäng. Vi väljer nedan att arbeta med det totala bidraget, därför att det torde vara helt klart att beräkningen av KI-poäng inte skett oberoende av kunskapen om de faktiska utdebiteringsskillnaderna och dessas effekter i ett totalt skatteutjämningsbidrag. Vidare kan anföras att utvärderingens resultat inte nämnvärt skulle påverkas om den baserades enbart på de i KI-poäng skattade kostnadstalen. Å andra sidan måste ett ställningstagande göras till vilken indikator på faktisk kostnad som skall läggas till grund för utvärderingen: bruttokostnad eller nettokostnad. Mot att använda nettokostnadsbegreppet talar dels att detta kostnadsbegrepp är beroende av hur en kommun väljer att fördela sina inkomster mellan skatter och avgifter, dels att skatteutjämningsbidraget skall kompensera för generell faktorers – geografiskt läge, bebyggelsestruktur och åldersstruktur – effekter på hela den kommunala budgeten. Vi citerar en passus ur propositionen för gällande system:

”Kommunernas och landstingskommunernas olika förutsättningar leder till stora skillnader i skattesatser och standard om de inte beaktas av staten. Detta gäller även för verksamheter till vilka speciella statsbidrag utgår, eftersom statsbidragen endast täcker en del av kostnaderna. För att utjämna skillnaderna behövs alltså ett allmänt statsbidrag som syftar till att utjämna de olika ekonomiska förutsättningarna.” (Prop. 1978/79:95, s. 45)

Bruttokostnadsbegreppet tycks vara det mest lämpliga att relatera till skatteutjämningsystemets skattningar av särkostnader över hela den kommunala budgeten. Hur

Diagram 1. KI för olika kommuntyper i norra och södra Sverige. Totalgaranti uttryckt som garanterad andel av medelskattkraften

	Cell 1 415 000 inv	Cell 3 15-50 000 inv	Cell 5 450 000 inv	Cell 7 Alla
41000 km <sup>2</sup>	N 111.7 S 104.5	N 105.8 S 103.8	N S 104.3	N 119.4 S 104.1
41000 km <sup>2</sup>	Cell 2 N 124.8 S 106.6	Cell 4 N 118.6 S 104.0	Cell 6 N 111.6 S 102.2	

Not: N = kommuner i norra Sverige (Norrland och Dalarna), S = kommuner i södra Sverige (Götaland och Svealand utom Dalarna).

Observera att inga kommuner i norra Sverige uppfyller villkoret för Cell nr 5.

skiljer sig den faktiska kostnaden för att producera kommunal service mellan våra kommuntyper? Tabell 8 har svaret.

Av tabell 8 framgår hur den faktiska kostnaden för att allokera kommunal service skiljer sig mellan våra kommuntyper. Faktiska kostnadsskillnader kan självfallet inte liksättas med kalkylerade opåverkbara kostnader, men det första steget i utvärderingsanalysen är att relatera faktiska kostnadsdifferenser till de av KI skattade kostnadsökningar som vållas av exogena faktorer. Vi kan konstatera att det föreligger en betydande faktisk differens mellan bruttokostnaden per capita för kommunal service mellan kommuner. Differensen mellan norr-söder är hela 1061 kr. Tittar man på de olika kommuntyperna finns en ännu kraftigare differens i befolkningsmässigt små men ytstora kommuner, eller 2 173 kr per capita. Däremot återfinns inte skillnaden norr-söder när man kommer till kommuntypen befolkningsmässigt medelstor på liten yta. Mycket liten är skillnaden i typen befolkningsmässigt stora och ytstora kommuner. I genomsnitt kostar kommunal service brutto 11 270 kr per capita. Som framgår är kostnaden i traditionella storstadskommuner av typen Norrköping och Västerås betydligt över snittet.

Låt oss nu ta steget att jämföra KI:s kalkylerade kostnader för kommunerna i våra huvudgrupper med faktiska kostnader för just dessa grupper av kommuner enligt skatteutjämningsystemets utfall. På så sätt kan alltså KI utvärderas: beräkna först den faktiska kostnadsskillnaden mellan kommuner i grupperna; då erhålls ett tal som säger hur pass mycket dyrare kommunal verksamhet i genomsnitt i en grupp än i en annan; observera att vi talar om analysenheten kommunala ekonomier och måttet är per capita kostnad i varje kommun. Att vi valt just detta mått beror helt enkelt på att det går att jämföra med KI. Beräkna i nästa steg hur stor kostnadsskillnaden är mellan de olika kommuntyperna enligt KI, baserat på KE-U:s kalkylmetoder; då erhålls ett tal som säger hur mycket mer kommunal verksamhet kan kosta, vilket ju KI omräknar i ett speciellt tal i totalgarantin. Vi har nu två tal, det ena anger hur stor den faktiska kostnadsskillnaden är mellan typerna medan den andra anger hur stor KI menar att denna är. Tag nu skillnaden mellan dessa två tal, det faktiska talet och KI:s tal. Om skillnaden mellan dessa tal är stor kan KI ifrågasättas.

Det framgår av tabell 8 att KI ej täcker in skillnaderna i kommunala kostnader mellan kommuner i norr och kommuner i söder; differensen mellan det skattade talet och det faktiska talet för dessa två kommuntyper är 242 kr per capita. För att KI skall täcka in hela den faktiska kostnadsdifferensen måste spännvidden ökas med ca 5 KI-poäng – en icke obetydlig justering av skatteutjämningsystemet. Beaktar man dessutom att tilldelningen i

skatteutjämningsmedel baserat på KI-poängssystemet i slutändan innehåller en effekt av utdebiteringsskillnaderna på så sätt att en högre utdebiteringssats ger ett högre skatteutjämningsbidrag, allt annat lika, måste slutsatsen bli att spännvidden borde ökas ytterligare eftersom utdebiteringen är högre i norr än i södra Sverige. Nästa fråga blir självfallet om just hela den faktiska differensen skall täckas av en kalkyl för exogena kostnader. Innan vi tar upp denna andra fråga bör skillnaderna mellan de andra typerna av kommuner kort kommenteras.

Betydligt kraftigare blir avvikelserna mellan KI:s skattningar och verkligheten när man nedfördelar kommuner i norr och söder på subgrupper. Speciellt anmärkningsvärd är skillnaden mellan skatteutjämningsbidraget och den faktiska kostnadsdifferensen mellan kommuner i norr och kommuner i söder inom typen befolkningsmässigt små men ytstora – 1 402 kr per capita. Samma förhållande, låt vara mindre drastiskt, är att återfinna inom typen befolkningsmässigt medelstora med stor yta. Omvänt gäller att kommuner i norr erhåller högre kompensation än vad den faktiska kostnadsdifferensen implicerar inom typen befolkningsmässigt medelstor med liten yta samt typen befolkningsmässigt stora med stor yta. Uppenbart förhåller det sig så att beräkningsmetoderna bakom KI-poängen felaktigt skattar särkostnaderna för kommunal service.

Vi kan nu konstatera efter de tre första stegen i utvärderingsanalysen att skatteutjämningsystemet med dess bas i KI inte förmår att korrekt skatta kostnadsskillnader mellan olika typer av kommuner. Avvikelserna är i vissa fall att betrakta såsom betydande. För att kunna påstå att KI ändå är i sina huvuddrag korrekt måste man kunna göra gällande att den faktiska kostnadsskillnaden ej blott uttrycker opåverkbara faktorerers effekt utan att vi här har klara variationer i servicenivå som beror av olika ambitionsnivå. För kostnader som vållas av dylika endogena faktorer skall ju enligt principerna för skatteutjämnning ingen kompensation utgå från staten. Slutsteget blir då att diskutera om KI går att upprätthålla genom att man kan påvisa servicevariationer som svarar mot kostnadsvariationerna.

#### *Dimensionering och tillgänglighet*

Kommunal service är ett program för en grupp nyttjare. Servicenivå måste då hänga samman med utformningen av programmet – dess *dimensionering* – och med dess *tillgänglighet* – hur pass väl ett program tillfredsställer ett behov hos kommunmedborgare. Dimensionering utan koppling till ett nyttjande är i ett serviceperspektiv meningslöst; och en tillgänglighet som inte påverkas av

Tabell 8. Kostnads- och servicedata för kommutyper enligt diagram 1

		Cell 1	Cell 2	Cell 3	Cell 4	Cell 5	Cell 6	Cell 7
Budgetomslutning per cap brutto -78	N	7.628	8.522	8.084	8.303		9.025	8.425
	S	6.706	6.861	7.662	7.658	9.404	8.799	7.423
Skatteutjämnings- bidrag per cap -78	N	700	1.499	395	830		468	1.090
	S	464	665	164	328	8	25	302
Budgetomslutning per cap brutto -81	N	10.698	12.063	11.357	12.220		13.203	12.072
	S	10.060	9.890	11.380	11.012	14.074	13.039	11.011
Budgetomslutning per cap netto -81	N	5.906	7.095	6.361	6.854		6.759	6.847
	S	5.651	5.811	5.884	5.912	6.509	6.162	5.843
Skatteutjämnings- bidrag per cap -81	N	1.542	2.303	895	1.517		716	1.744
	S	1.273	1.532	650	1.023	163	334	925
KI-kalkylerad <sup>1</sup> kost- nad per cap -81	N	5.366	5.998	5.082	5.700		5.364	5.740
	S	5.022	5.121	4.986	4.996	5.011	4.913	5.003
Vattenreningskapa- citet m <sup>3</sup> /invånare	N	238	264	213	298		245	268
	S	321	173	226	192	140	173	261
Vattenledningarnas längd m/invånare	N	7.79	10.37	9.56	9.83		8.05	9.71
	S	9.19	5.63	4.52	5.83	4.28	3.90	6.58
Andel anslutna till kommunalt vatten %	N	78.0	53.5	81.0	79.6		89.7	68.3
	S	57.0	51.0	81.3	79.7	92.3	90.5	69.9
Avloppsreningskapa- citet m <sup>3</sup> /invånare	N	353	696	477	461		421	545
	S	401	238	417	386	393	304	391
Avloppsledningarnas längd m/invånare	N	7.39	9.80	10.73	9.83		8.51	9.40
	S	11.43	6.95	5.88	5.83	6.37	4.27	8.39
Andel anslutna till kommu- nal avloppsrening %	N	71.2	54.2	81.0	76.4		86.4	66.9
	S	57.3	51.3	81.3	79.5	93.5	90.3	70.1
Antal elever per skolenhet	N	164	93	220	154		233	124
	S	174	105	262	196	360	276	220
Lokalyta i skolor m <sup>2</sup> /elev	N	14.0	17.1	11.7	12.5		13.8	14.8
	S	11.5	13.1	11.0	12.0	12.7	10.8	11.5
Elever per klass lågstadiet	N	17.2	15.6	25.8	18.9		18.3	17.6
	S	19.1	17.2	20.3	19.5	20.6	20.1	19.6
Elever per klass mellanstadiet	N	21.4	18.0	23.1	20.1		25.4	20.1
	S	21.9	19.5	22.9	25.8	24.0	22.5	22.9
Hemsamaritverksamhet andel berörda äldre %	N	26.1	31.8	25.8	31.1		27.3	30.1
	S	18.4	23.9	21.5	24.5	27.0	23.3	20.9
Hemhjälpstimmar <sup>2</sup> per vårdtagare	N	247	269	223	244		260	257
	S	208	211	194	224	191	223	205
Ålderdomshem <sup>2</sup> plats- ser per 1000 äldre	N	48	54	46	51		42	51
	S	55	62	49	54	38	43	52
Daghem <sup>2</sup> per barn 0-6 år	N	88	84	140	131		180	110
	S	99	67	161	105	269	183	133

Noter: 1) Beräknad utifrån medelskattekräft och medelutdebitering. Här bortses från egen skattekräft. 2) Data från årsbok för Sveriges kommuner, 1982.

dimensionering torde vara svår att finna. Två egenskaper hos servicenivå är: dimensionering och utnyttjande. Hur är dessa egenskaper relaterade i en analys av några *kvantitativa* indikatorer, vilka anknyter till de indikatorer som användes vid skatteutjämningsystemets konstruktion för att skatta opåverkbara kostnader.

Resonemang i det följande bygger på vissa förutsättningar, nämligen att kvalitén på servicen är jämförbar över kommunpopulationen samt att behoven är någorlunda jämt fördelade och därmed efterfrågan på kommunal service. Egentliga indikatorer för att belysa att så är fallet saknas i vårt material. Däremot är det otvivelaktigt så att de flesta av de här undersökta serviceprogrammen är utformade i enlighet med normer utfärdade av olika statliga myndigheter. Med kombinationer av stimulans och tvång förmår staten kommunerna att bygga ut barnomsorg i förhållande till vissa kriterier som antas spegla behoven. Förhållandet är detsamma vad gäller t. ex. vatten och avloppsreningsverk. Naturligtvis kan uppställda kriterier kritiserats för att ge alltför grova uppfattningar om faktiska behov men det är ändå tveksamt om det i sin tur skulle leda till systematiska avvikelser gentemot de variabler vi använt här för uppdelning av kommunerna i subgrupper. Vi kan självklart inte heller hävda att vår analys *inte* påverkas av systematiska olikheter i kvalitén på den kommunala servicen men även här gäller att normstyrningen mycket starkt verkar i riktning mot en enhetlig utformning av de verksamheter som undersökts. Denna effekt förstärks också därför att kommunerna ofta anlitar samma arkitekter och samma entreprenörer vid byggande av olika anläggningar samt att personalutbildningen är mycket enhetlig.

Om kommuner med större programkostnader har högre servicenivå, har då dessa kommuner både högre dimensionering och en större tillgänglighet? Låt oss titta på ett av de större kommunala programmen, vattenförsörjning och avloppsrening. Det servicemått som mäter dimensioneringen av vattenförsörjningen är dels vattenledningslängd, dels reningskapaciteten. Ser man till den totala dimensioneringen är den större i norr än i söder, men detta gäller endast för de yttora kommunerna eftersom förhållandet är det omvända i de till ytan små kommunerna. Samma förhållande, fast än mer markerat, framträder om man ser till vattenledningslängden uttryckt i meter per invånare. Som mått för utnyttjandet använder vi andelen invånare anslutna till den kommunala vattenförsörjningen. Här är skillnaderna små men med en genomgående lägre grad anslutna i norr än i söder utom i cell 1 i vilken det omvända förhållandet råder. Ett klart samband tycks stå att finna mellan å ena sidan hög reningskapacitet och långa vattenledningar och å andra sidan en låg andel av befolkningen som är ansluten till den kommunala vattenförsörjningen. Detta

förhållande visas mest tydligt i jämförelsen yttora mot ytt små kommuner (tabell 8).

Dimensioneringen av avloppsreningen mäts genom ledningsnätets omfattning och avloppsreningskapacitet. Det visar sig att dimensioneringen nästan genomgående är större i de norra kommunerna än i de södra, men cell 1 avviker från mönstret. Ser man i stället till utnyttjandet som mäts som andelen anslutna till kommunal avloppsrening är skillnaderna mellan kommuner i norr och i söder betydligt mindre. Den enda cell som visar en klar skillnad är ännu en gång cell 1. Vad gäller utnyttjandet kan man hellre avläsa en storleksdimension: ju större kommunerna är desto större andel av befolkningen är ansluten till den kommunala avloppsreningen. Cell 2 visar en markant högre kapacitet för norrländska kommuner utan att dessa når upp ens i närheten av genomsnittet vad gäller andelen anslutna invånare (tabell 8).

Två andra kostsamma program i en kommunal budget är skolor och äldreomsorg, vilka liksom vatten- och avloppsreningsprogrammen figurerar i KI. Hur ser servicenivåerna ut för dessa program? Dimensioneringen av skolorna visar även den ett genomgående mönster. Av antalet skolor och lokalyta i förhållande till elevantalet framgår att i varje kommuntyp är dimensioneringen större för kommuner i norra Sverige. Kommunernas befolkningsstorlek tycks också innebära klara skillnader när det gäller att dimensionera för skolor; större kommuner har lättare att fylla skolklasserna till en rimlig nivå.

Under rubriken äldreomsorg samlar vi hemsamaritverksamhet och vård vid äldreomsorg, eftersom dessa serviceutbud kan vara i någon mån kompletterande. För hemsamaritverksamheten gäller att kommuner i norra Sverige når ett betydligt större antal äldre med denna typ av service än motsvarande kommuner i söder. Samtidigt visar det sig att kommunerna i norr har ett större utbud av hjälptimmar per vårdtagare. När det gäller institutionsvården råder däremot ett omvänt förhållande; kommuner i söder har ett något större antal platser vid äldreomsorg än kommuner i norra Sverige. Sammanfattningsvis tycks det här vara fråga om prioriteringsskillnader, man väljer i vissa typer av kommuner att satsa på vård av äldre i hemmet medan andra kommuner har en mer utbyggd institutionsvård.

Det första ledet i utvärderingen av KI bestod av en jämförelse mellan faktiska kostnadsskillnader och av KI skattade kostnadsdifferenser. Avvikelsena mellan faktiska kostnader såsom de framträder i kommunala bokslut enligt Finansstatistiken och av KI skattade kostnader enligt kalkylmetodik är så stora att man måste ifrågasätta KI. Motargumentet blir då att det här är fråga om endogena kostnader – kostnader som kommunerna själva kan kontrollera. Medan KI skulle ha skattat den

exogena kostnadsdifferensen rätt, är den resterande skillnaden mellan KI och boksluten att tolka som en av servicenivå betingad kostnadsdifferens. Denna argumentering skulle stödja KI:s riktighet. Andra ledet i utvärderingen av KI är just att undersöka denna argumentering teoretiskt och empiriskt.

En kort sammanställning av de resultat som redovisats i fråga om servicenivåer ger vid handen att det i kommuner i norr finns en högre kapacitet för vissa program såsom vatten och avlopp, skolor och hemsamaritverksamhet. Men resultaten visar också att det finns viktiga kommunala serviceområden där kommuner i söder har en större kapacitet än kommunerna i norr: exempelvis ålderdomshem och daghem. Det finns således ingen enhetlig bild vad gäller kapacitet eller dimensionering för service. En ännu starkare invändning mot argumentet att den faktiska kostnadsskillnaden till väsentlig del uttrycker en självvald servicenivåskillnad är att finna i en annan aspekt på den kommunala servicen. För kommunmedborgaren är det naturligtvis lika viktigt att kunna utnyttja den service som kommunen erbjuder som att veta att det finns kapacitet så det räcker. Kommunal service är inte bara dimensionering av ett utbud utan den innehåller även en efterfrågesida som kan belysas med data om utnyttjandegrader. Ju mera tillgänglig den kommunala servicen är desto bättre tillvaratas kapaciteten, allt annat lika. Vi kan då konstatera att den högre dimensioneringen av utbudet från vissa typer av kommuner *inte* resulterar i någon högre tillgänglighet. För många av de program som här studerats är förhållandet snarare det omvända; trots en relativt sett större kapacitet i framförallt många kommuner i norr når man i samma kommuner ofta ett mindre antal konsumenter.

Förklaringen till det negativa sambandet mellan dimensionering och tillgänglighet kan sökas med hjälp av några bakgrundsfaktorer. Om vi frågar om den uppdelning i kommuntyper som vi tidigare använt och prövat några enkla linjära samband kan de skilda förutsättningarna för kommunal verksamhet ytterligare belysas. Följande korrelationer föreligger mellan variabeln tätortsgrad och några indikatorer på kapacitet respektive utnyttjande (tabell 9).

Tabell 9. Samband mellan kommunernas tätortsgrad och mått på kapacitet respektive utnyttjande. Pearsons  $r$

Tätortsgrad	Kapacitet		Utnyttjande	
	V	AV	V	AV
	- .51		+ .34	
		- .52		+ .36

Not: V = vattenrening, AV = avloppsrening.

Sambanden är inte speciellt starka men de pekar dock i en viss riktning. Med ökande tätortsgrad följer en relativt sett mindre kapacitet, här mätt som kapacitet för vatten och avloppsreningsanläggningar. Däremot är tätortsgrad positivt korrelerad med utnyttjande, dvs. andelen anslutna till kommunal vattenförsörjning och avloppsrening ökar med stigande tätortsgrad. Mönstret är detsamma för andra program där mått föreligger som kan sägas ansluta till begreppen kapacitet och tillgänglighet. Att resultaten pekar i denna riktning är kanske inte förvånande men det belyser ytterligare varför kostnadsskillnaderna är så markanta om man jämför kommuner med liten yta med verkligt ystora kommuner. Utan att dra alltför långtgående slutsatser kan man anta att tekniska begränsningar medför svårigheter att rätt kunna dimensionera anläggningar av typen avloppsreningsverk för ett litet antal konsumenter samtidigt som en spridd bebyggelse ytterligare fördyrar anslutningarna.

För skolans del föreligger inga utnyttjandemått och därför skall endast antydast att avstånd även här kan innebära begränsningar. Skolskjutsar kan inte tillgripas på alltför långa avstånd samtidigt som det förutom tekniska dimensioneringsproblem här kan tänkas att befolkningsminskningar resulterar i färre elever i förhållande till en existerande kapacitet. Avstånden inom kommunerna och befolkningens fördelning på tätort eller glesbygd torde ha betydelse för utbudet även vad avser deltidsskolor och åldringvård. Placering av en deltidsskola i ett tätt befolkat område medför möjligheter till dubbelutnyttjande av lokalerna. Inom åldringvården kan formerna sägas ha anpassats till de förutsättningar som gäller genom att norrlands-kommuner prioriterat en mer lätttröglig hemsamaritverksamhet medan kommunerna i söder lagt större tyngdpunkt vid institutionsvården.

Våra resultat stöder ej tesen att KI riktigt uppskattat kostnadsskillnaderna mellan olika typer av kommuner, ty skillnaderna kan inte förklaras med någon motsvarande olikhet i fråga om självvald service. I syfte att nå samma tillgänglighet och utnyttjande tvingas kommuner ofta till en högre dimensionering som driver upp kostnaderna betydligt mer än vad KI beräknat dessa till. Dimensionering är kostnader: ju högre dimensionering ju högre kostnader är en generellt giltig princip. Kommunal service är inte bara en uppsättning verksamheter av en viss dimensionering; dimensioneringen är medlet medan utnyttjande och tillgänglighet är målet. En stor dimensionering behöver inte betyda en hög kommunal service; tvärtom, det kan vara så att en kommun av olika faktorer som man ej kan påverka tvingas välja en högre dimensionering på olika verksamheter för att nå ett visst

mått av tillgänglighet och utnyttjande vilket andra kommuner kan nå genom en lägre dimensionering därför att förutsättningarna för kommunal verksamhet är mera gynnsam.

Jan-Erik Lane  
Tage Magnusson

### Abstract

The general state grant oriented towards the equalization of the local government tax rates is a public policy program based on an ingenious technology. Since the program is of importance to the revenue side of the local government economies it is pertinent to inquire into the correctness of its technology. Two basic assumptions behind the general state grant are evaluated in the paper: the ambition to cover those costs that follow from uncontrollable factors on the one hand and the idea that differences in service outputs may be attributed simply to controllable choice on the part of the local governments on the other hand.

## Demokratiets sosiale forutsetninger

### Innledning

*Statsvetenskaplig Tidsskrift* har bedt meg ta et kort tilbakeblikk på debatten som har pågått i norsk samfunnsforskning om demokratiets sosiale forutsetninger. Denne debatten har vært fokusert om betingelsene for politisk deltakelse, og har til dels hatt høy intensitet, sett med adstadike nordiske akademikerøyne. Det siste skyldes delvis at viktige innkast i diskusjonen er kommet fra den adskillig friskere nord-amerikanske universitetstradisjonen, hvor det er mer vanlig så og si å komme feiende inn i den søvnige midt-vesten-byen til hest, hvirvle opp en masse støv og skyte fra hoften.

Det er ti år siden min bok om *Fjerndemokratiet* (1973) kom ut, og bidro til en fagdebatt som etter hvert også ble skriftlig. Den viktigste kritikken finnes selvsagt i William M. Laffertys bok *Participation and Democracy in Norway* (1981), men direkte bidrag til argumentasjonen er publisert i såvel *Scandinavian Political Studies* (Lafferty, 1978, Martinussen, 1979, Listhaug & Kindseth, 1979 og Rose & Waldahl, 1982) som i *Tidsskrift for samfunnsforskning* (Hellevik, 1978 og 1983). De to nevnte bøker er også omtalt i tidsskrifter og aviser. Det er dessuten lagt fram nytt empirisk materiale av direkte

relevans for debatten, bl. a. av Allardt (1975), Hernes & Martinussen (1980) og Olsen & Sætren (1980).

Spissformulert hevder *Fjerndemokratiet* (heretter FD) at den politiske deltakelsen i Norge er lav, at politisk passivitet og følelse av avstand og avmakt overfor beslutningstakerne dominerer i befolkningen, at de aktivitetene som tross alt forekommer med visse unntak er sosialt skjevfordelt, og at alt dette må forstås som utslag av en utbredt politisk fremmedgjøring. Med en like klar spissformulering kan vi si at *Participation and Democracy in Norway* (heretter PDN) påstår at denne avlivningen av myten om det norske demokratiet selv er blitt en myte, og at FD gir et feilaktig bilde av tilstanden omkring 1970.

Min oppfatning er at kritikken og forskningsresultatene som er lagt fram det siste tiåret nok har modifisert bildet litt, at det kanskje ikke er like treffende å snakke om et fjerndemokrati i 1980-årene som i 1960-årene, men at politisk passivitet og systematisk ulikhet i deltakelsen var og er riktige betegnelser på hovedtendensen i de politiske prosesser i Norge. Når det kan være så stor uenighet om dette, skyldes det dels ulikhet i analyseperspektiv og oppfatninger av politikk og politisk deltakelse, dels forskjeller i tolkninger av empirien. Det er bare mulig å gå inn på noen hovedpunkter i debatten her.

### Forskjeller i utgangspunkt

FD starter med å skissere et demokratiideal som innebærer kontinuerlig påvirkning og kontroll av politiske beslutningstakerer fra samfunnsmedlemmenes side. Dette krever et visst nivå av politisk aktivitet, og at aktiviteten ikke er sosialt skjevfordelt. Det antas så at slik deltakelse – og dermed potensiell politisk innflytelse – krever politiske ressurser hos den enkelte. Jo lengre ned i det sosiale statushierarkiet man kommer, dess mindre vil tilgangen på slike ressurser som informasjon og formuleringsevne, kobling til politiske kommunikasjonskanaler, økonomisk styrke, selvtillit m. m. være. Disse personlige ressursene springer direkte ut av f. eks. organisering og utdanning, som dermed også blir å betrakte som politiske ressurser. På denne måten vil både aktivitetsnivået reduseres til under det ønskelige, og deltakelsen vil bli skjev.

Kritikken av dette utgangspunktet har gått ut på:

- at idealet slik det tolkes i FD er urealistisk
- at tankegangen om politiske ressurser er instrumentalistisk og overser at politiske systemer også er ekspressivt pregete fellesskap
- at politikk avgrensnes for mye til offentlige beslutningsprosesser
- at politisk deltakelse på grunn av de to sistnevnte svakheter får en uhensiktsmessig avgrensning.

En del av disse kritiske drøftingene har nok noe for