



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



**Rapport**

**R115:1987**

# **Olika kommuntyper har olika framtidsutsikter**

**En studie av planeringsproblem och  
kommunal ekonomi i ett regionalt  
perspektiv**

**Per Holm m fl**

**Byggforskningsrådet**

R115:1987

OLIKA KOMMUNTYPER HAR OLIKA FRAMTIDSUTSIKTER

En studie av planeringsproblem och kommunal ekonomi i ett regionalt perspektiv

Per Holm  
Arne Fredlund  
Anders Jonsson  
Ola Nygren  
Roland Thord  
Lennart Tingvall

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 830898-4 från Statens råd för byggnadsforskning till Per Holm Ekonomisk Planering AB, Stockholm.

## REFERAT

I en rapport R23:1984 redovisade Arne Fredlund och Per Holm en clusteranalys av Sveriges kommuner. Kommunerna sammanfördes i åtta grupper som skiljde sig åt i viktiga avseenden som t ex storlek, näringsstruktur och utveckling. Författarna ansåg att dessa skillnader borde kunna användas för analyser av regionalpolitiska problem sedda ur ett nytt perspektiv.

Clusteranalysens användbarhet för studier av bl a sociala och kommunalekonomiska förhållanden i kommuner av olika struktur har nu prövats.

I rapporten har vi begränsat oss till att studera tre problemområden:

- 1) Förutsättningarna för den framtida sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen i kommuner tillhörande olika cluster.
- 2) Några basförutsättningar för fysisk planering i kommuner av olika typ.
- 3) Kommunalekonomi - variationer i inkomster, statligt stöd och konsumtionen av lokala tjänster i olika kommuntyper.

Undersökningsresultaten visar att det finns skillnader mellan kommuner som mer beror på kommuntyp än på geografiskt läge och att det därför finns skäl överväga om inte den regionalpolitiken, mer än som sker, skulle anpassas till förhållanden i olika kommuntyper.

I Byggnadsforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R115:1987

ISBN 91-540-4830-3

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Svenskt Tryck Stockholm 1987

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<u>Sid</u>
FÖRORD	1
SAMMANFATTNING - MOT EN MER KOMMUNINRIKTAD REGIONALPOLITIK	 3
1. Inledning	23
2. Olika framtidsutsikter för olika kommuntyper	32
2.1 En prognos	32
2.2 Kommunclustrens näringsstruktur i LU84	42
3. Översiktlig kommunal planering - olika förutsättningar, problem och lösningar	 58
3.1 Kommunernas roll i regionala ortssystem	59
3.2 Kommuner som rumsliga system	71
3.3 Kommunen som arena för sociala förhållanden	77
4. Kommunalekonomiska skillnader mellan kommun- typerna - olika inkomster, olika utgiftsbehov, olika ekonomisk politik	  79
4.1 Inledning	79
4.2 Skillnader mellan kommungrupper utifrån vissa kommunalekonomiska mått	 80

	<u>Sid</u>
4.3 Förklaringar till variationer i egen skattekraft	91
4.4 Kommunal konsumtion	99
4.5 Framtidsutsikter	110

#### BILAGOR

1 Kommunerna i de olika clustergrupperna	118
2 Några kommunalekonomiska mått	127

## FÖRORD

I en rapport 1984 "Olika kommuntypers utveckling och särdrag presenterade Arne Fredlund och Per Holm en clusteranalys av de svenska kommunerna (R23:1984). Analysen visade att man kunde sammanföra Sveriges kommuner i åtta olika grupper som skiljde sig åt i första hand när det gällde befolkningens storlek och struktur, men i andra hand även i fråga om andra viktiga socio-ekonomiska faktorer som t ex näringslivets sammansättning. Författarna visade också att dessa skillnader mellan kommuntyperna borde kunna tas till utgångspunkt för intressanta analyser av regionalpolitiska problem.

Vid samtal med representanter för Byggforskningsrådet framkom önskemål om att man borde studera och ge exempel på hur clusterindelningen kunde användas för analyser av t ex sociala och kommunalekonomiska förhållanden i kommuner av olika storlek och struktur. Byggforskningsrådet beviljade ett begränsat anslag för komplettering av analysen med variabler av detta slag.

För att genomföra en sådan kompletterande analys bildades en forskningsgrupp bestående av Arne Fredlund, Per Holm, Anders Jonsson, Ola Nygren, Roland Thord och Lennart Tingvall. Per Holm har varit projektledare.

Gruppen får härmed presentera sin rapport. På ett anspråklöst sätt visar denna hur en nedbrytning av regionala problem på en kommunal nivå kan öka våra möjligheter att förstå olikheter och därmed förbättra förutsättningarna att påverka utvecklingen.

Under arbetets gång har vi gjort en relativt utförlig sammanfattning av vår tidigare rapport, men den som önskar en fullständig redogörelse för hur clusteranalysen genomförts hänvisas till rapporten R23:1984.

Stockholm i maj 1987

Per Holm



## SAMMANFATTNING - MOT EN MER KOMMUNORIENTERAD REGIONALPOLITIK

En av huvuduppgifterna för regionalpolitiken sades det i 1984/85 års regionalpolitiska proposition (Prop 1984/85.115) "är att åstadkomma regional balans och utjämning såväl inom som mellan länen". Mot bakgrund av dessa två huvuduppgifter, regional utveckling och mellanregional utjämning, "framstår tre landsdelar - Norra inlandet, Norrlands kustland och Bergslagen som områden vilka bör särskilt prioriteras när det gäller mellanregional utjämning" (a.a. sid 19).

1984/85 års proposition innebar en försiktig omorientering av regionalpolitiken som är av intresse för vår utredning. Efter att tidigare - åtminstone i den politiska debatten - i hög grad ha varit inriktad mot problem som hörde samman med sysselsättnings- och befolkningsutveckling, utflyttning - avfolkning och därmed mot glesbygdsproblem, så skapade 1970- och 1980-talens strukturomvandling i näringslivet kriser med behov av regionalpolitiska ingrepp i en rad kommuner med tidigare blomstrande ekonomi. Det gällde inte bara Bergslagens gamla järnbruksorter utan stora kommuner som Landskrona, Norrköping och Karlskrona. När underlaget för tillväxt - den industriella expansionen - vacklade, var problemen inte lokaliserade till vissa regioner; de fanns spridda över hela landet. Även storstäderna Malmö och Göteborg fick problem.

Denna nya typ av ekonomisk utveckling - vi är tveksamma om det skall kallas ekonomisk utveckling, kanske "samhällsutveckling" bättre beskriver vad det är fråga om, - visade emellertid på behovet av en ny regionalpolitik, en närings- och sysselsättningspolitik som var differentierad efter olikheter i lokala - kommunala problem. Den innebar också att utvecklingsproblemen inte bara eller kanske inte ens främst kunde studeras på länsnivå. Kommuner med likartade problem kanske behövde analyseras och stödjas på ett likartat sätt oberoende av var i landet de var belägna.

Vår studie har baserats på en tidigare redovisad clusteranalys av de svenska kommunerna (BFR R23:1984). I denna sammanfördes kommunerna i åtta olika grupper - cluster (se inledningen sid 26) som vi sedan studerat och jämfört ur olika aspekter för att få underlag för en ny syn på regionalpolitiken.

Även om det råder stora skillnader mellan kommungrupperna när det gäller näringslivets struktur och t ex förutsättningarna för den framtida befolkningsutvecklingen har kommunerna inom varje grupp i regel en likartad struktur och sannolikt likartade planeringsproblem.

Vi har i rapporten begränsat oss till att studera tre problemområden:

- (1) Sysselsättnings- och befolkningsutveckling - framtidsutsikter för kommuner av olika storlek och struktur
- (2) Förutsättningar för översiktlig fysisk planering
- (3) Kommunalekonomi - variationer i inkomster-skatteunderlag, statligt stöd och konsumtionen av viktiga "lokala" tjänster.

Vi skall här sammanfatta några av de resultat vi redovisar i de följande avsnitten och göra några reflektioner som kanske kan ge uppslag till överväganden om i vilken riktning förändringar i regionalpolitiken skulle kunna övervägas. Det innebär att vi tillfogar en del synpunkter som mer har karaktär av subjektiva värderingar än vetenskapligt belagda slutsatser.

Befolkningsutveckling och sysselsättning i olika  
kommuncluster fram till år 2000 \_ \_ \_ \_ \_

I kapitel 2 diskuterar vi - låt vara relativt ytligt - framtidsutsikterna för befolkningsutveckling och sysselsättning i de olika kommuntyperna. Som nämnts har den beskrivning av de olika clustren på vilken vi bygger vår analys som en viktig förutsättning, skillnader i näringsstruktur mellan kommunerna. Tabell S1 sammanfattar på ett åskådligt sätt dessa skillnader.

Tabell S1 Procentuell andel yrkesverksamma i basnäringarna och i tjänstesektorn i de olika kommuntyperna år 1980

Kommuntyp	<u>Procentuell andel sysselsatta i</u>		
	Basnäring- arna	Tjänste- sektorn	Summa
C1 Genomsnittskommuner	40	36	76
C2 Centr. industrikomm.	49	31	80
C3 Decentr. industrikomm.	53	28	81
C4 Landsbygdskommuner	47	31	78
C5 Glesbygdskommuner	34	38	72
C6-C7 Servicekommuner	29	47	76
C8 Storstadskommuner	28	45	73

Dessa tal understryker sambandet: olika näringsstruktur olika framtidsutsikter. Om man vid befolkningsprognoser utgår från att sysselsättningen i basnäringarna jordbruk och industri går tillbaka samtidigt som den ökar (något) i tjänstesektorn så ger de redovisade skillnaderna mellan kommunclustren i näringslivets struktur en tydlig indikation om olikheter i framtidsutsikter; detta får en tydlig exemplifiering i det något mer sofistikerade alternativ för utvecklingen fram till år 2000 som vi presenterar i kapitel 2. Enligt detta alternativ skulle sysselsättningen minska i alla kommuncluster utom servicekommunerna och storstadsregionerna. Den skulle minska mest i de mindre industrikommunerna. Bland de 50 kommuner som väntas gå kraftigast tillbaka återfinns 38 industrikommuner

(se sid 36). Prognosen bygger på en relativt detaljerad nedbrytning av antaganden om sysselsättningsförändringar på olika delbranscher.

Med den beräkningsmetod som använts - en förfinad "shift and share" ansats - är resultatet en logisk följd av antagandena. Vill man uppnå ett annat resultat måste man alltså ändra antagandena om den nationella branschutvecklingen ganska drastiskt. Detta bör emellertid inte göras utan att man samtidigt pekar på vilka viktiga utvecklingstendenser som måste brytas om man skall uppnå ökad eller bibehållen folkmängd i kommuner som tillhör clustren C1 till C5. Och man borde ange hur en sådan ny regionalpolitik skulle kunna se ut.

Sedan detta prognosalternativ beräknades hösten 1986 har vi fått resultaten av de faktiska omflyttningarna under år 1986. Riktningen och storleken av flyttningarna har i stort sett skett enligt det mönster vi antagit.

Låt oss mot den här bakgrunden diskutera vilka förändringar som kan tänkas i de faktorer som styr lokaliseringen av arbetsplatser och bosättning och vilken regionalpolitik som mot denna bakgrund kan bli aktuell fram till sekelskiftet. Diskussionen måste helt naturligt bli mycket tentativ. Antag att vi har två alternativa mål för regionalpolitiken att välja mellan:

- (A) Vi bibehåller målet om positiv befolkningsutveckling i praktiskt taget alla regioner (kommuncluster) och målet om inomregional utjämning.

- (B) Vi ersätter målet ökad folkmängd - minskad utflyttning med ett mer välfärdsinriktat socioekonomiskt mål, t ex högre levnadsstandard (lokalinkomst per capita), ingen arbetslöshet och bättre livsmiljö i alla kommuncluster.

Om vi skall kunna upprätthålla målet (A) måste tydligen de företag som etableras och som skall svara för ökningen i sysselsättningen i mycket större utsträckning än under 1970-talet och än för närvarande lokaliseras till små och medelstora kommuner spridda över hela Sverige. Det förefaller inte troligt att marknaden kommer att lösa detta problem. Kan vi då tänka oss en regionalpolitik som klarar det? Att de nuvarande regionalpolitiska medlen sannolikt är otillräckliga är ett påstående, som knappast behöver motiveras.

Om industrisysselsättningen kommer att gå tillbaka nationellt - som vi antagit - förefaller det mest sannolikt att detta drabbar alla kommuntyper. Detta påstående hindrar inte att vissa orter/kommuner kan få avsevärd ökning av antalet industrisysselsatta. Exempelen med de två nya bilfabriker som under slutet av 1980-talet lokaliserats till Malmö och Uddevalla är exempel på en typ av nylokalisering. Men att utvecklingen inom industrisektorn skulle speciellt gynna industriorterna eller landsbygds- och glesbygdskommunerna förefaller föga troligt.

Många bedömare tycks anse att den strategiska lokaliseringsvariabeln finns inom tjänstesektorn och där särskilt inom den sektor som i statistiken något oegentligt kallas "privata

tjänster (Anderson 1986, Hårsman 1986, SIND 1986). Denna sektor kännetecknas av en snabb tillväxt av antalet sysselsatta i företrädesvis små och medelstora företag. Samtidigt är sannolikt ett stort antal av dessa företag rörliga i meningen att de kan välja mellan många orter när de skall välja var de skall förlägga sin produktion. Hittillsvarande forskningsresultat tycks peka mot att en betydande del av dessa företag lokaliseras till större eller medelstora orter med goda kommunikationer och gärna en "högskolemiljö". Men bilden är inte enhetlig; det finns en stor del av tjänsteproduktionen som är riktad mot hushållen och som arbetar på en lokal marknad.

Finns det då några möjligheter att med regionalpolitiska medel påverka eller styra lokaliseringen av tjänstesektorns företag, så att sysselsättningen ökar i många av de mindre kommuner som dominerar i clustren 2-5. Vi har inte behandlat denna fråga. Det förefaller emellertid uppenbart att politiken icke enbart kan baseras på en länsregional ansats utan att den måste kompletteras med en kommunal ansats av den typ vi här genomfört. Den måste sannolikt också stödjas av speciella regionalpolitiska insatser riktade mot dessa kommuntyper.

Vi återgår till frågan om målen för regionalpolitiken sett i relation till näringslivets strukturutveckling och de olika kommuntypernas framtidsutsikter. Vår enkla analys antyder att det regionalpolitiska målet formulerat som under (A) inte kan uppfyllas under överskådlig tid. Utgår vi i stället från en målformulering av typen (B) får vi en helt annan anknytning till verkligheten och andra möjligheter att påverka.

Kortfattat skulle planeringen baseras på varje kommuns förutsättningar att skapa varaktiga arbetstillfällen.

Analysen i kapitel 2 visar också att de ekonomiska och sociala utvecklingsmöjligheterna för olika kommuntyper på ett enkelt och (relativt) lättfattligt sätt kan och bör relateras till den nationella ekonomiska utvecklingen och därmed till den nationella ekonomiska politiken. Vår redovisning av hur scenarierna i 1984-års långtidsutredning kan användas för att belysa hur de regional-kommunala konsekvenserna varierar med olika nationella utvecklingsalternativ visar att sådana konsekvensbedömningar kan och bör bli ett regelbundet inslag i den nationella politiken.

#### Översiktlig kommunal planering - olika förutsättningar i olika kommuntyper \_

I kapitel 3 redovisas hur viktiga förutsättningar för den översiktliga bebyggelseplaneringen varierar mellan olika kommuntyper i stort sett lika starkt som näringsstrukturen, om nu en sådan jämförelse är möjlig. Olikheterna gäller befolkningsfördelningen på centralort, övriga tätorter och glesbygd. De gäller yta och därav betingade transportproblem. Det finns stora olikheter i kommunernas relation till och beroende av grannkommunernas arbetsmarknad.

Ett stort antal av kommunerna i clustren 2-4 har en betydande del av sin arbetskraft, 15-24 %, sysselsatta i grannkommunerna medan det är få kommuner som har stora "inpendlingsvinster". Storstädernas förortskommuner har med sin stora



ut- och inpendling av arbetskraft en helt speciell karaktär och speciella planeringsproblem.

I motsats till de stora skillnaderna i bebyggelsestrukturen visar de sex sociala indikatorer som redovisas i kapitel 3 en - tycker säkert många - förvånansvärt liten spridning mellan kommuntyperna. Skillnaderna mellan servicekommunerna och de övriga kommunerna är dock påtaglig när det gäller andelen av befolkningen med eftergymnasial utbildning och andelen kvinnor med förvärvsarbete.

Och ser man till samtliga faktorer; bebyggelsestruktur, samspel med omgivande kommuner och sociala indikatorer, skiljer sig glesbygdskommunerna i cluster 5 på ett karakteristiskt sätt från de övriga kommuntyperna. Deras struktur är olika, deras problem är olika, och de kräver sannolikt en speciell typ av planering och problemlösning.

Även när det gäller kommuntyperna 1-4 är det uppenbart att en översiktlig kommunal planering med samordning av markanvändningsplaneringen och den långsiktiga verksamhetsplaneringen måste bedrivas okonventionellt och med en annan metodik än den som hittills tillämpats. I många fall kan det bli fråga om att förbereda, d v s att planera för en omstrukturering av bostäder och av arbetsplatsernas lokalisering vid en begränsad men påtaglig folkminskning. Många kommuner har redan erfarenheter av sådan planering.

Kommunalekonomin i olika kommuncluster

Stora skillnader - vad beror de på och skall de utjämnas?

Av analysen i kapitel 4 framgår att det råder stora skillnader mellan olika kommuner och kommungrupper när det gäller ekonomiska förutsättningar för verksamheten och verksamhetens omfattning och inriktning. Skillnaderna mellan de enskilda kommunernas ekonomi beror till en del på "externa" faktorer som den enskilda kommunen icke alls eller endast obetydligt kan påverka, men den beror också till en betydande del på att kommunerna utnyttjar det handlingsutrymme som brukar kallas den kommunala självbestämmanderätten till att driva en egen ekonomisk politik.

Vi skall nu sammanfatta och kommentera några av de viktigaste resultaten från kapitel 4 och samtidigt anknyta till den regionalpolitiska ansats som är projektets "raison d'être".

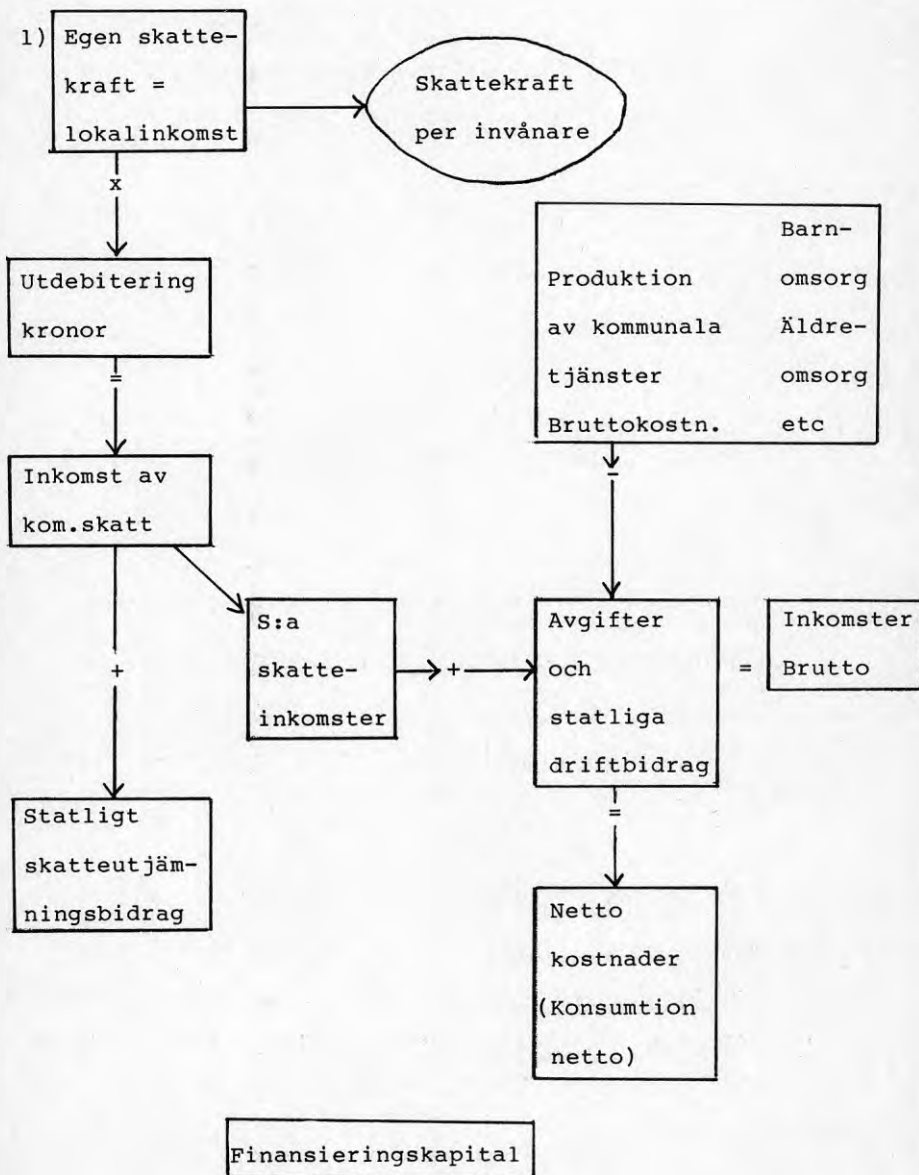
I bild S3 Schema över "flöden" av inkomster och utgifter redovisas på ett överskådligt sätt de variabler som ingår i vår undersökning<sup>1)</sup>.

---

1) Anm. I redovisningen ingår inte viktiga kommunalekonomiska variabler som investeringar, upplåning och kapitalkostnader.

## KOMMUNALEKONOMI

Schema över flöden av inkomster och utgifter redovisade i undersökningen



Låt oss först se på skatteinkomstsidans fyra huvudvariabler: egen skattekraft, uttaxering, inkomst av kommunalskatt samt statligt skatteutjämningsbidrag. För samtliga dessa variabler redovisas stora skillnader mellan de olika kommuntyperna.

I den politiska debatten - inte minst den regionalpolitiska - förekommer ofta och regelbundet tre frågor eller påståenden som berör dessa variabler. Den första lyder

- (1) alla kommuner borde ha samma skatteunderlag - samma ekonomiska förutsättningar att bedriva kommunalpolitik.

Detta ger följdfrågan-påståendet

- (2) Olikheter i skattekraft bör utjämnas med statliga bidrag.

Ibland förstärkes kravet på interregional utjämning med ett krav på, ett förslag -

- (3) att kommunalskatten-utdebiteringen skall vara densamma överallt.

Om vi nu ser på hur dessa storheter varierar mellan olika cluster har vi tillfört debatten en del intressant material. När det gäller skattekraften per invånare - egen skattekraft som är basen för kommunens ekonomi - har landsbygdskommunerna det lägsta och Stockholmsregionen det högsta värdet (skillnaden är 31 %) <sup>1)</sup>. Skillnaden är väsentligt mindre mellan

1) Siffrorna avser 1983.

övriga kommungrupper. Variationerna inom kommungrupperna var större i storstadsregionerna än bland övriga kommungrupper (se diagram 4.1 sid 81).

Det är naturligt att fråga sig: vad beror dessa skillnader på? I kapitel 4 har vi sökt belysa detta genom en regressionsanalys. Resultatet kan sammanfattas sålunda.

Vi utgick från att det var tre strukturfaktorer som hade betydelse för olikheter i egen skattekraft. Den första sammanhänger med åldersstrukturen: ju fler personer som är i arbetsföra åldrar desto högre inkomst (ceteris paribus). Den andra faktorn är sysselsättningsgrad: ju fler personer i åldrarna 15-65 år i arbete, desto högre inkomst. Den tredje faktorn är en approximation för andelen företagare: ju fler sysselsatta i jord- och skogsbruk desto lägre inkomst.

Vår regressionsanalys gav till resultat att icke mindre än 70 % av skillnaderna mellan clustrens medianvärden kan förklaras med dessa tre variabler. Att landsbygdskommunerna har så låg egen skattekraft beror således på att de har oförmånliga värden i alla här nämnda avseenden. Man kan räkna med att de olikheter mellan kommungrupperna som vi pekat på tenderat att minska under de senaste åren. Och att de regionalpolitiska åtgärder som t ex ökar sysselsättningen bland kvinnor också minskar skillnaderna. Men den kanske största betydelsen för att de redovisade olikheterna minskar har givetvis den interkommunala löneutjämning som skett under de senaste decennierna haft.

Vår enkla modell lämnade således ca 30 % av skillnaderna i skattekraft oförklarade. Mycket talar för att huvuddelen av denna skillnad beror på skillnader i lönenivån för sysselsatta i andra näringar än jordbruk. Den privata tjänstesektorns företag, med en stor andel höglöneanställda, är lokaliserade till större centralorter och till storstäderna.

Låt oss mot denna bakgrund kommentera skillnaderna mellan clustren ifråga om det statliga skatteutjämningsbidraget. Detta bidrag skulle kunna vara utformat så att det just kompenenserade för låg skattekraft upp till en viss nivå. Så är det inte konstruerat. Cluster C5 - de ytstora glesbygdskommunerna - får tillskott som är mer än tre gånger så stora som servicekommunerna och dubbelt så stora som clustren C1-C4. Bortser man från C5 är emellertid utjämnningen till de mindre kommunernas fördel påtaglig. Orsakerna till det något överraskande resultatet är att skatteutjämningsbidraget konstruerats så att det inte enbart skall kompensera för låg skattekraft utan också för antagna högre kostnader i vissa kommuner på grund av geografiskt läge, fysisk struktur och oförmånlig åldersstruktur.

Det borde vara möjligt att konstruera ett logiskt mer tillfredsställande och vid givna värderingar och mål rättvisare bidragssystem.

När det till sist gäller den kommunala utdebiteringen - skattesatsen - så är skillanden mellan kommungruppernas medianvärden mindre än för skattekraftsmåtten. Överraskande nog hade glesbygdskommunerna, som har den högsta totala skattekraften, också den högsta skattesatsen.

Ur regionalpolitisk synpunkt är värt att observera att industrikommunerna har de näst glesbygdskommunerna högsta skattesatserna.

I kapitel 4 påpekas att hög skattesats kan ha flera orsaker, bl a hög kostnadsnivå, hög servicenivå och/eller lägre avgiftsnivå. Det är därför svårt att dra precisa slutsatser.

Dessa jämförelser leder oss över till konsumtionen-produktionen av tjänster och kostnaderna-utgifterna för konsumtionen. Till denna sida hör även kommunens möjligheter att med avgifter och statliga driftbidrag begränsa sina egna kostnader.

Om vi anknyter till inledningens frågor huruvida kommunerna borde ha samma inkomster och samma skatter så kan vi nu ställa frågan: Har alla kommuner samma "utgiftsbehov" (t ex per invånare)? Vid given standard och samma produktivitet (produktionskostnad per enhet) skulle då alla kommuner med samma uttaxering kunna ge sina invånare samma volym tjänster.

Problemet är att alla kommuner inte har samma "utgiftsbehov" (bortsett från svårigheterna att objektivt mäta behoven). På grund av olikheter i åldersstrukturen varierar exempelvis andelen åldringar och andelen skolbarn mellan kommunerna och därigenom varierar behoven. Dessutom varierar kostnaden för att producera tjänster. Det sistnämnda är enklast att exemplifiera. Alla vet att i en relativt folkrik ort med tät bebyggelse blir vissa typer av gemensamhetsanläggningar billigare att driva per konsument än liknande anläggningar i

mindre orter eller i glesbygd. Vissa transportkostnader kan bli lägre i större tätorter än i mindre, men samspelet är komplicerat - i en större ort kan resor mellan bostad-arbetsplats bli längre än i en liten ort. Stordriftsfördelar kan på den större orten utnyttjas inte bara när det gäller stadsbyggnadsinvesteringar, utan även när det gäller sociala verksamheter som daghem och skolor.

För att kommuner med olika behov eller produktionskostnader skall nå samma standard krävs uppenbart variationer i statsbidrag eller i kommunala avgifter och skatter. Alternativt måste man acceptera lägre standard i vissa kommuner.

När det gäller olikheter i produktionskostnader måste man beakta att subventioneringen av höga kostnader med statsbidrag innebär minskad samhällsekonomisk effektivitet. Alternativet är en kommunal välfärdsbedömning där valet står mellan högre skatt eller lägre standard.

Härtill kommer att man kan ha olika preferenser i olika kommuner om hur mycket och hur bra tjänster man vill konsumera. Genom att höja eller sänka skatten kan man få precis den standard som invånarna vill ha till givna kostnader. Människorna får till exempel lägre standard och lägre skatt i en småländsk industrikommun än i en genomsnittskommun i Norrland, vilket är i linje med begreppet kommunalt självstyre.



Några synpunkter på hur den kommunala "konsumtionen"  
varierar mellan kommuntyperna \_ \_ \_ \_ \_

Den specialbearbetning av statistiken som redovisas i kapitel 4 gör det möjligt att beräkna den kommunala "konsumtionen", dels totalt, dels för de tre viktiga kommunala verksamhetsområdena äldreomsorg, barnomsorg och utbildning. Till sammans svarar dessa tre områden för omkring 70 % av kommunernas konsumtion.

När omfattningen av en verksamhet mätes genom nedlagda kostnader (utgifter) kan den ses som produkten av dels antalet "konsumenter" (t ex antalet skolbarn) och dels kostnaden per konsument (som beror på standarden på den producerade tjänsten och/eller på produktiviteten). Vid lika produktionskostnad varierar alltså kostnaden med antalet konsumenter, t ex antalet skolbarn, eller med antalet åldringar etc. Analysen i kapitel 4 utgår därför från att variationer i kommunernas kostnader för de undersökta verksamheterna till en betydande del borde kunna förklaras med olikheter i befolkningens åldersstruktur och i servicenivån.

För de tre nämnda verksamhetsområdena har vi beräknat dels konsumtionen (kostnaderna) per invånare, dels per person i aktuell ålder. Det första talet anger då hur utgiften-konsumtionen belastar kommunens ekonomi och det andra "utgiftsstandard" för det studerade verksamhetsområdet. Följande

tablå sammanfattar resultaten för tre cluster som representerar extremvärden och genomsnitt (jämför kapitel 4).

Område	Konsumtion, index (riket = 100)			
	Cluster			
	C1	C5	C8	Riket
	Genom-	Gles-	Sthlm	
	snitt	bygd		
Barnomsorg				
per inv	70	54	167	100
per 0-6 år	68	63	170	100
Äldreomsorg				
per inv	112	160	84	100
per 70 år	99	126	95	100
Utbildning				
per inv	101	118	97	100
per 7-18 år	96	123	107	100

När det gäller barnomsorg har främst stor-stockholm stor andel inskrivna barn och höga kostnader per barn. Även i övrigt har storstäderna höga kostnader jämfört med industriorter och landsbygds kommunerna. När det gäller äldreomsorgen är förhållandet det motsatta. Stockholm (och Malmö!) har lägre kostnader än clustren C1-C6.

Kostnaderna för utbildningen är extremt höga i de stora glesbygdskommunerna; något som i kapitel 4 antages främst bero på svårigheterna att anpassa kostnaderna till ett sjunkande elevantal.

För ett urval av kommuner redovisas i kapitel 4 en beräkning av de förändringar som under tiden fram till 1995 kan väntas bli följden av demografiska förändringar och av riksdagen fattade beslut rörande kommunala verksamheter. I beräkningarna förutsättes att barnomsorgen byggs ut till full behovstäckning 1991 samt att äldreomsorgen omstruktureras mot mer vård i hemmet. För utbildningen har förutsatts att konsumtionen förändras enbart genom folkmängdsförändringar. Enligt beräkningarna väntas den största tillväxten av konsumtionen ske bland glesbygdskommuner, landsbygdskommuner samt genomsnittskommuner. Resultatet förklaras främst av kraftiga ökningar inom barnomsorgen samtidigt som minskningen av utbildningssektorn väntas bli relativt obetydlig. För industrier och folkrika servicekommuner visar våra kalkyler på en relativt måttlig konsumtionstillväxt, något som hänger samman med en väl utbyggd barnomsorg i utgångsläget i kombination med en kraftig minskning av volymen skoltjänster.

Befolkningsutvecklingen har också stor betydelse på inkomstsidan, både genom att den påverkar utvecklingen av skatteinkomsterna och genom förändringar i de specialdestinerade statsbidragen för olika åldersberoende verksamheter. Beroende på olika utgångslägen samt på stora skillnader i tillväxten av skatteinkomster kommer den finansiella utvecklingen

i de olika clustren att bli mycket olika. För storstadsområdena blir utvecklingen helt olika för de tre storstäderna jämfört med förortskommunerna. Detta beror till en del på stora skillnader i demografisk utveckling och därmed krav på verksamhetsförändringar, men också på storstädernas dåliga finansiella ställning i utgångsläget.

Våra beräkningar tyder på att de tre storstadskommunernas finansiella situation kommer att ytterligare försämrans. För förortskommunerna väntas däremot en kraftig förbättring av den finansiella situationen, främst som följd av snabb tillväxt av skatteinkomsterna.

## 1. INLEDNING

Indelning av landets kommuner i 8 cluster med olika folkmängd, näringsstruktur och ekonomi

Svensk regionalpolitik har alltsedan den introducerades på 1950-talet i huvudsak baserats på länen som regionala enheter. De viktigaste argumenten för detta val har givetvis varit administrativa; staten har sedan länge överlåtit på sina länsorgan - främst länsstyrelsen - att verkställa sina beslut inom viktiga verksamhetsområden som vägbyggande, bostadslångivning och arbetsmarknadspolitik. Och länsgränserna har naturligtvis en gång dragits så att de sammanband landsbygd, kommuner och städer som närings- och kulturgeografiskt hade ett slags "naturligt" samband. Problemet är att länen främst skapades (1634) som ett förvaltningsdistrikt för fogdarna och att särskilt de senaste hundra årens utveckling gjort många länsgränser minst sagt obsoleta<sup>1)</sup>. Även om det ofta kan vara ändamålsenligt att utgå från länen som regionala enheter är det uppenbart att det ibland är motiverat att använda andra regionbegrepp både vid regionalpolitik och

---

1) Länsindelningen går tillbaka till medeltiden men det var i Regeringsformen 1634 som man först fastslog en konsekvent länsindelning byggd på principen med "län" (vars chef snart kom att kallas landshövding) som instans mellan kronan och fogdarna. Sedan 1718 har länsindelningen i stort sett varit oförändrad utom beträffande Norrland, som fram till 1762 utgjorde ett län. De gamla landskapen måhända på sin tid var en naturlig region.

vid regional analys. Mycket talar således för att som byggstenar för regionalpolitiken använda kommunerna, eller mer precist grupper av kommuner.

Om man sammanför kommuner som är likartade i olika avseenden - t ex näringsstruktur och storlek - oberoende av geografiskt läge, kanske man finner underlag för kommundifferentierade regionalpolitiska åtgärder. Härigenom kan man kanske bättre främja en för olika regioner önskad utveckling. Genom att jämföra kommuner med samma struktur, exempelvis ytstora landsbygdskommuner i Småland, Mellansverige och Norrland, kanske det blir lättare att lösa deras problem, än om dessa skall prövas mot grannkommuner i det egna länet med helt andra förutsättningar.

I en Byggforskningsrapport 1984<sup>1)</sup> redovisade Arne Fredlund och Per Holm en clusteranalys av de svenska kommunerna som sammanförde landets då 278 kommuner i åtta huvudgrupper. Inom varje grupp var kommunerna relativt lika när det gällde viktiga variabler som befolkningsutveckling och näringsstruktur, samtidigt som de olika clustren skiljde sig väsentligt åt när det gällde regionalpolitiskt viktiga egenskaper.

---

1) BFR Rapport R23:1984. Olika kommuntypers utveckling och särdrag. Clusteranalysen genomfördes ursprungligen med Magnus Holm som huvudansvarig i samarbete med Ingvar Holmberg, Göteborgs Universitet.

I clusteranalysen karaktäriserades kommunerna med hjälp av följande variabler:

- 1) Storlek (folkmängd och yta).
- 2) Befolkningsutvecklingen (bl a som proxy för sysselsättningsutvecklingen).
- 3) Näringsstruktur: grov indelning, där vi för tillverkningsindustri skiljt mellan "internationellt konkurrensutsatt" respektive "hemmamarknads"industri.
- 4) Bebyggelsestruktur; indelning i centraliserad, decentraliserad, respektive glesbygdspräglad struktur (m h t befolkningens geografiska fördelning).
- 5) Inkomstnivå (inkomst per capita).

Valet av variabler bestämdes - säger utredningsmännen - "av vår önskan att kunna studera hur förutsättningarna för långsiktig planering och för framtidsstudier varierar mellan kommuner av olika storlek och karaktär". En viktig avsikt var vidare att komma åt skillnader i människors levnadsvillkor, skillnader som är en följd av att den lokala miljön erbjuder olika möjligheter till jobb och inkomster, till basservice och kvalificerad kulturell service, till kontakt med rekreationsområden och kultur. Avsikten var naturligtvis inte att i samband med clusteranalysen studera alla dessa vitala planeringsproblem, utan att få ett underlag för olika sådana studier. Clusterindelningen har redan utnyttjats av ett antal forskare för sådana studier.

Denna utredning skall använda grupperingen av kommunerna som utgångspunkt för analyser av samspelet mellan näringsstruktur och den framtida befolkningsutvecklingen, samt av skillnader i förutsättningarna för översiktlig kommunal planering och i den kommunala ekonomins struktur.

Innan vi redovisar huvudresultaten av våra utredningar skall vi första presentera kommunindelningen enligt Fredlund-Holms clusteranalys.

#### Clusteranalysen - åtta grupper av kommuner

Resultatet av clusteranalysen blev alltså att Sveriges kommuner kunde indelas i åtta huvudgrupper, som på ett karaktäristiskt sätt skiljde sig från varandra. En presentation av resultatet sker bäst med utgångspunkt från de färgglada kartorna på följande sidor samt tabell 1.1 där varje kommungrupp fått ett talande namn. (En förteckning av de kommuner som ingår i varje cluster redovisas i bilaga 1.)

Det första som frapperar när man studerar kartan är att - med ett undantag - den erhållna indelningen skär över alla geografiska regiongränser. Undantaget är de mörkgröna ytstora glesbygdskommunerna, cluster 5, som återfinnes väl avgränsade till Norrlands inland. De mörk- och ljusröda industrikommunerna, cluster 2 och 3, är i huvudsak samlade i Bergslagen och i Småland. De ljus- och mörkblå servicekommunerna återfinnes däremot utspridda över hela landet, i regel utan att gränsa till varandra.



Tabell 1.1 Sveriges kommuner fördelade på 8 cluster och några för varje cluster viktiga basdata

Kommungrupp (cluster)	Antal kom- muner	Folkmängd		Förändring av folk- mängden 1971-75	Inkomst per capita 1975
		median- kommu- nen 1975	samtliga kommuner milj 1980		
1. Genomsnittskommuner	54	23 800	1,3	0,8	19 700
2. Centraliserade industrikommuner	53	13 000	0,9	-2,3	20 000
3. Decentraliserade industrikommuner	30	11 700	0,4	+0,3	20 300
4. Landsbygds- kommuner	42	10 200	0,5	+0,2	19 300
5. Glesbygds- kommuner	23	9 300	0,2	-5,6	18 000
6. Servicekommuner	14	46 900	0,6	+1,7	21 200
7. Stora service- kommuner	19	93 300	1,8	+1,9	22 100
8. De tre stor- stadsregioner- na <sup>1)</sup>	3 +40	-	2,6	+9,7	-
Hela landet	278	-	8,3	1,1	-

1) Se tabell 1.2B - I den ursprungliga bearbetningen ingick inte storstadsregionerna, varför vissa data saknas för denna grupp.

Clusteranalysen utgår från att samtidigt som kommunerna inom ett cluster har likartad struktur och därmed likartade planeringsproblem så skiljer sig utvecklingsförutsättningarna och planeringsproblemen väsentligt åt mellan clustren.

Detta - som ju är poängen med clusterindelningen - kan illustreras med några enkla exempel. Några "clusterskiljande" basvariabler har återgivits i tabell 1.1 och 1.2.

Det säger sig själv att förutsättningarna för den framtida befolkningsutvecklingen måste skilja sig avsevärt mellan industrikommunerna i cluster 2 och 3 med omkring hälften av den sysselsatta befolkningen arbetande i konkurrensutsatta näringar mot bara 27 respektive 22 % i de likstora landsbygds- och glesbygdskommunerna i clustren 4 och 5. Det namn vi givit de två sist nämnda clustren antyder att även om de lever i skyddet av en utpräglad hemmamarknadsindustri är deras framtid beroende av nationella politiska beslut som är svåra att förutse. Läget för dessa kommuner är helt olika kommunernas i cluster 6 med fyra gånger fler invånare och nära 70 % av de yrkesverksamma sysselsatta i skyddade hemmamarknadsnäringar. För att inte nämna de stora serviceorterna och de tre storstadsregionerna.

Det är uppenbart att en jämförande analys av utvecklingsförutsättningarna för dessa olika grupper av kommuner borde kunna ge underlag för en väsentligt mer differentierad och samtidigt mer preciserad regionalpolitik än den som förts det senaste årtiondet.

Tabell 1.2A Befolkningsutveckling 1971-1985 och  
näringsstruktur 1975 i de 8 clustren

Kommungrupp (cluster)	Förändringar i				1975 % sysselsatta i		
	folkmängd %				jord- och skogs- bruk	skydd ade när- ingar	konkur- rensut- satta näringar
	1961- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985			
1. Genomsnittsk.	2,1	0,8	1,6	-0,5	12	55	33
2. Centr. industri- kommuner	3,0	-2,3	-0,6	-1,5	8	39	51
3. Decentr. industri- kommuner	- 2,1	+0,3	+1,6	-2,0	15	39	45
4. Landsbygdsk.	-10,3	+0,2	+4,2	0,0	30	44	27
5. Glesbygdsk.	-21,4	-5,6	-1,4	-2,0	23	55	22
6. Servicekommuner	+ 6,1	+1,7	+2,0	+1,0	11	69	20
7. Stora servicek.	+12,1	+1,9	+0,8	+1,0	5	70	24
8. Storstads- regionerna <sup>1)</sup>	+19,0	+2,0	+2,0	+2,0		1)	
Hela riket	+7,8	+1,1	+0,9	0,1		1)	

1) Uppgifter ej framtagna för storstadsregionerna, eftersom de inte ingick i clusteranalysen.

Tabell 1.2.B Befolkningsutvecklingen i storstads-  
regionerna 1960-1985

Kommungrupper	<u>Förändring i folkmängd i %</u>				Folk- mängd 1985 (1000-tal)
	1961-70	1971-75	1976-80	1981-85	
Storstadsregionerna					
Malmö kommun	+13	- 8	- 4	- 2	
S:a randkommuner	+43	+22	+ 6	+ 5	
Hela Malmöregionen	+22	+ 3	+ 0	+ 1	424
Göteborgs kommun	+10	- 5	- 3	- 1	
S:a randkommuner	+48	+18	+ 7	+ 6	
Hela Gbg-regionen	+20	+ 2	0	+ 2	704
Stockholms kommun	- 8	-11	- 1	+ 2	
S:a randkommuner	+67	+15	+ 7	+ 4	
Hela Sthlm-regionen	+18	+ 1	+ 3	+ 3	1 550
Storstadsregionerna totalt	+19	+ 2	+ 2	+ 2	2 678

I denna rapport skall vi utnyttja clusteranalysen för att studera tre regionalpolitiskt viktiga utvecklings- och planeringsproblem.

För det första skall vi studera samspelet mellan befolkningsutveckling-sysselsättning och näringslivets struktur i olika kommungrupper. Även om vårt material inte tillåter någon fördjupad orsaksanalys kan den visa på hur olika utgångsläget är för olika kommuner och ge antydningar om hur man skulle kunna komma fram till bättre prognoser och bättre differentierade regionalpolitiska åtgärder.

Talen i tabellerna 1.2A och 1.2B visar hur lokala skillnader i näringsstruktur under de senaste 25 åren på ett nästan kusligt konsekvent sätt styrt befolkningsutvecklingen i bestämda, olika riktningar.

I stort sett har kommuner med stor andel konkurrensutsatta näringar och/eller stor landsbygdsbefolkning ända sedan 1960-talet haft folkminskning eller obetydlig folkökning. I de större kommunerna där skyddade näringar dominerar arbetsmarknaden har tillväxten varit stabil och sådana svåra kriser som 70-talets varvs- och sjöfartskriser i Malmös och Göteborgs storstadsregioner har dämpat men icke brutit tillväxttrenden. Motsatsen, konstant undersysselsättning och nära nog obruten folkminskning gäller för industrikommunerna med stark centralort och de ytstora glesbygdskommunerna.

## 2. OLIKA FRAMTIDSUTSIKTER FÖR OLIKA KOMMUNTYPER

### 2.1 En prognos

Kommunernas närings- och fysiska struktur är de faktorer som styr clusterindelningen. Att sia om de olika kommungruppernas framtida sysselsättnings- och befolkningsutveckling blir således en lätt uppgift, om man har en uppfattning om den nationella sysselsättningsutvecklingen i olika sektorer för den närmaste 10-15-årsperioden. Sådana uppfattningar (prognoser) presenteras i olika sammanhang, t ex i långtidsutredningarna och länsplaneringen. På kortare sikt, 3-5 år, finns ytterligare ett antal bedömningar.

De nationella prognoser vi studerat<sup>1)</sup> ger en tämligen samstämmig bild: Strukturomvandlingen inom de areella näringarna och industrin fortsätter med sysselsättningsminskning som följd. En viss stabilisering förväntas inom jord- och skogsbruket, medan industrisysselsättningen allmänt väntas minska ungefär i takt med produktivitetsökningen.

Den offentliga sektorns expansionstakt väntas stanna vid dagens nivå eller mellan en och två procent (jämfört med fem-sex procent per år under 1970-talet). Hälften av den framtida sysselsättningsökningen faller därmed inom den offentliga sektorn (ökningen faller helt på kommunsektorn, den statliga sysselsättningen väntas fortsätta minska). Resten av sysselsättningsökningen hänförs till den privata

1) LU-84, LU-87 samt en makroekonomisk prognos av Tomas Restad (SCB, prognosinstitutet 1984)

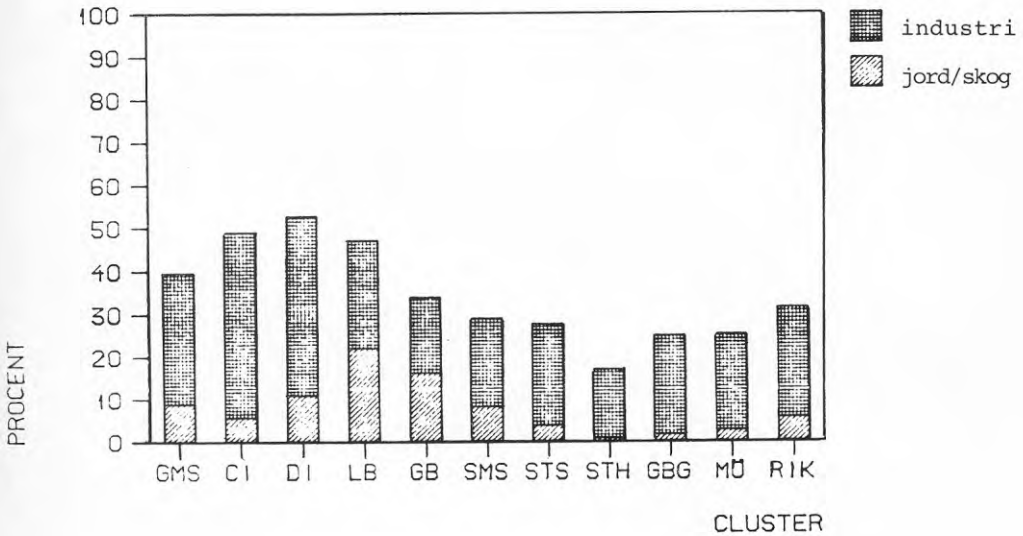
tjänstesektorn, som allmänt väntas få en årlig ökningstakt om ca 2-5 procent - här varierar bedömningarna ganska kraftigt. Det är i första hand tjänster riktade mot företagen som expanderar, d v s den s k uppdragsverksamheten, men också partihandel och andra tjänster med anknytning till informationshantering. I själva verket utgörs en del av ökningen av en överföring av tjänsteproduktion inom de varuproducerande näringarna till autonoma tjänsteföretag (det förefaller dock svårt att uppskatta hur stor denna andel är).

Sammantaget innebär detta en kraftig förskjutning från varu- till tjänsteproduktion. Innebär detta också att regioner med stor andel varuproduktion idag får sysselsättningsproblem i framtiden? Med konventionell prognosteknik, t ex shift-and-share-metoden, blir detta fallet. Denna teknik tillämpas t ex i de regionala nedbrytningarna av långtidsutredningens antaganden.

Vi har tagit oss friheten att konstruera en "ny" prognos, som baseras på en sammanvägning av aktuella nationella antaganden, samt en regional fördelningsmodell, som delvis bygger på vanlig metodik, men där den privata tjänstesektorn förväntas få en viss regional spridning.

Resultaten för de olika clustergrupperna är inte speciellt överraskande om vi utgår från de skillnader i näringsstruktur som finns i utgångsläget.

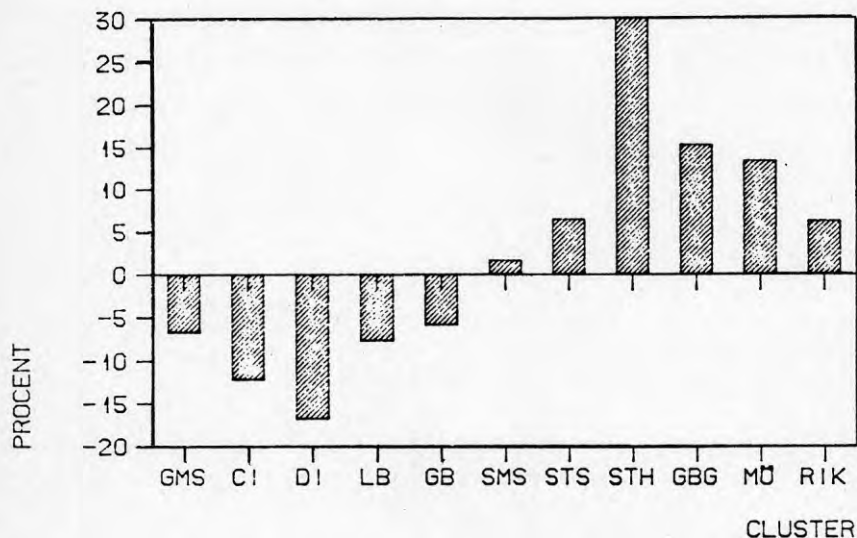
Diagram 2.1 Andel sysselsatta i tillbakagående  
näringsar 1980



En prognos "borde" således ge en ogynnsam utveckling i framför allt industrikommunerna, men också i landsbygds- och genomsnittskommunerna (som i detta avseende inte riktigt avspeglar genomsnittet). Stockholmsregionen har en mycket liten andel sysselsatta i varuproduktion, och bör således få en gynnsam utveckling. Resultatet framgår av nedanstående diagram.



Diagram 2.2 Sysselsättningsförändring 1980-2000,  
enligt prognos



Prognosresultatet avspeglar som synes mycket väl andelen sysselsatta i tillbakagående sektorer, även om vissa nyansskillnader finns. Så t ex blir prognosen för servicekommunerna sämre än riksgenomsnittet, vilket hänger samman med "mixen" mellan privat och offentlig tjänsteproduktion. De offentliga tjänsterna dominerar i servicekommunerna, de privata har en kraftig storstadskoncentration.

Andra avvikelser mellan "förväntat" och observerat utfall kan hänföras till olika branschsamansättning inom industrin, till vilket vi tagit hänsyn i prognosen. Så t ex återfinns ca 40 procent av de industrisysselsatta i landsbygds-, glesbygds- och industrikommunerna inom råvarubaserad industri, jämfört med 4 procent i storstadsområdena och 22 procent i genomsnitt.

Kalkylerna har genomförts för enskilda kommuner, och inom grupperna finns vissa skillnader, men förvånansvärt små. Bland de 50 kommuner som väntas gå kraftigast tillbaka, återfinns 38 industrikommuner. Bland de 50 mest expansiva finns ingen industrikommun och bara två landsbygds- eller glesbygdskommuner. Detta visar egentligen bara att clusterindelningen är utmärkt för planeringsändamål; kommunerna inom en grupp står inför mycket likartade planeringsproblem, åtminstone vad gäller arbetsmarknaden, men därmed också en rad andra områden som hänger samman med expansion eller kontraktion.

En annan slutsats vi kan dra av "prognosmakeriet" är att - när det gäller clustren som helhet - man kan få prognosen att peka ungefär i den riktning man önskar. Antagandena om den nationella utvecklingen inom t ex olika industribranscher styr de flesta regionala prognoser mycket hårt. Våra antaganden får väl sägas vara ganska konventionella, och avspeglar till stor del de senaste årens utvecklingstendenser. En förskjutning i expansionstakt från privat till offentlig tjänsteproduktion kan t ex få kraftiga regionala implikationer, liksom en förändrad jordbrukspolitik, ökade marknadsandelar inom vissa industribranscher osv. Prognoser är alltid konsekvenskalkyler, där felaktiga grundantaganden innebär att resultatet blir felaktigt, oavsett sofistikeringsgraden i beräkningsmodellen. Däremot ger en bra modell självfallet goda konsekvensanalyser, och kan på detta sätt ge värdefulla indikationer för framtiden.

Hur bra är då "vår" modell? Den kan till viss del utvärderas redan nu, eftersom vår prognosperiod startar redan 1980 (senast tillgängliga regionala sysselsättningsstatistik!). Befolkningsutvecklingen är däremot känd fram t o m 1985. En jämförelse av förändringstakt 1981-85 resp 1981-2000 utfaller enligt nedan.

Tabell 2.1 Befolkningsutveckling 1981-85 samt enligt prognos

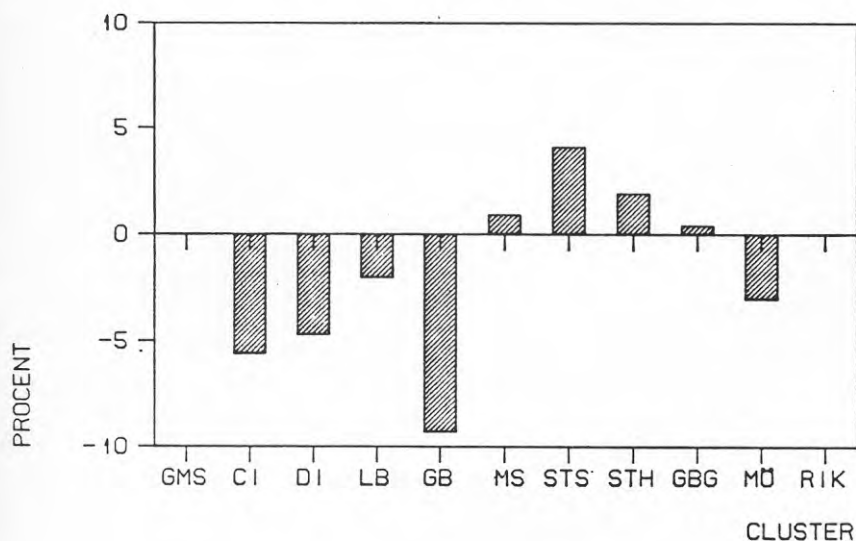
	Årlig procentuell förändring	
	1981-85	prognos 1981-2000
Genomsnittskommuner	-0,1	-0,3
Centr. industrikommuner	-0,7	-0,5
Decentr. industrikommuner	-0,4	-0,6
Landsbygdskommuner	0	-0,3
Glesbygdskommuner	-0,4	-0,4
Servicekommuner	0,2	0
Stora servicekommuner	0,2	0,2
Stockholmsregionen	0,6	1,0
Göteborgsregionen	0,3	0,5
Malmöregionen	0,2	0,4
Hela riket	0,1	0,2

Överensstämmelsen är relativt god, men prognosen överskattar genomgående såväl expansion som kontraktion, åtminstone i jämförelse med den senaste femårsperioden. Prognosen stämmer däremot nästan exakt med utvecklingen under de senaste tre åren.

Ett annat sätt att utvärdera kalkylen är att jämföra med utvecklingen under 1970-talet. Näringsstrukturen i kommunclustren var ju i stort sett densamma 1970 som 1980.

Utvecklingstendenserna var till stor del desamma som nu förväntas för resten av seklet, med ett viktigt undantag: Den offentliga sketorns kraftiga ökning. I stort sett alla regioner i Sverige fick sysselsättningsökning under 1970-talet. Därför redovisas i nedanstående diagram sysselsättningsutvecklingen relativt riksgenomsnittet, för att skalorna skall bli jämförbara med vår prognos.

Diagram 2.3 Sysselsättningsutveckling under 1970-talet  
relativt riksgenomsnittet



Utvecklingen under 1970-talet påminner påtagligt om prognosen, med ett par undantag: Servicekommunerna expanderade mer än storstadsområdena, vilket förklaras av utbyggnaden av den regionala offentliga servicen i enlighet med ortssystemtanken. Tillväxten av den privata tjänstesektorn var något mer blygsam än idag.

En prognos med samma metodik som vi nu använder, men med 1970 som startpunkt, skulle sannolikt träffat ganska rätt, under förutsättning att vi känt expansionen av den offentliga sektorn. På samma sätt bör konsekvenskalkylen för de närmaste 15 åren vara trovärdig om de nationella ramarna är någorlunda korrekta. Det innebär i sammandrag att

- sysselsättningen ökar med ca 200 000 jobb och befolkningen ökar med 200 000 invånare fram till sekelskiftet
- storstadsområdenas befolkning skulle öka med ca 300 000 invånare eller ca 10 procent
- industrikommunerna förlorar ca 75 000 arbetstillfällen och ca 100 000 invånare
- lands- och glesbygdskommunernas tillbakagång fortsätter, men i långsammare takt än tidigare.

Om dessa tvärsäkra utsagor skulle besannas, innebär utvecklingen en förstärkning av dagens regionala arbetsmarknadsproblem. Arbetslösheten är i grova drag redan idag störst i de kommuntyper som väntas få minskad sysselsättning (se nedanstående tabell).

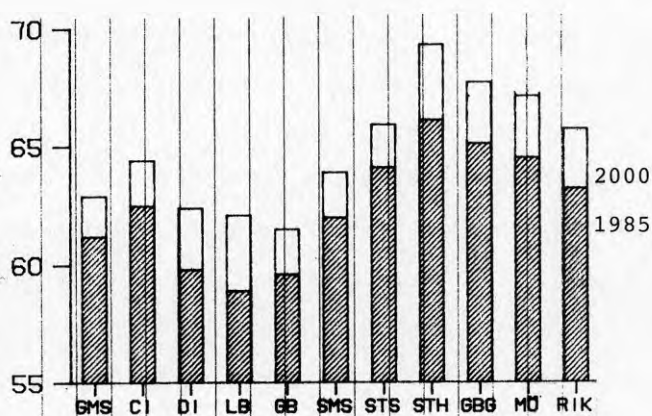
Tabell 2.2 Arbetslöshet (1985) och prognoserad sysselsättningsutveckling 1980-2000

Cluster	Sysselsättnings- utveckling, %	Arbetslöshet 1985 % av befolkningen
Genomsnittskommuner	- 7	2,9
Centr. industrikommuner	- 12	3,5
Decentr. industrikommuner	- 15	2,6
Landsbygdskommuner	- 8	2,7
Glesbygdskommuner	- 5	4,6
Servicekommuner	+ 2	2,6
Stora servicekommuner	+ 6	2,9
Stockholmsregionen	+ 30	1,3
Göteborgsregionen	+ 15	2,5
Malmöregionen	+ 13	3,3
Hela riket	+ 6	2,6

Det är inte självklart att arbetslöshetsnivåerna förändras nämnvärt, ens vid så kraftiga sysselsättningsförändringar som enligt prognosen. Den största delen av anpassningen brukar ske genom omflyttning och/eller pendling (även om pendlingsmöjligheterna i glesbygdskommunerna är mycket begränsade). Prognosen förutser således en nettoutflyttning i de kommungrupper som skulle drabbas av sysselsättningsminskningar. Nettoinflyttningen till storstadsregionerna kan komma att accelerera, bl a på grund av att yrkesverksamhetsgraden nu närmar sig ett "tak".

Avslutningsvis några ord om åldersstrukturen och dess förändringar, som ju har stor betydelse bl a för den kommunala ekonomin. Man brukar ibland göra en grov indelning av befolkningen i "närande" (16-64 år) och "tärande" (barn och gamla, d v s grupper som "belastar" den kommunala ekonomin. Av nedanstående diagram framgår att dagens skillnader mellan kommungrupperna vad avser åldersstrukturen kommer att förstärkas något fram till år 2000. Andelen i aktiv ålder ökar generellt i hela landet, men snabbast i storstadsregionerna, där andelen är högst redan idag.

Diagram 2.4 Andel av befolkning i aktiv ålder  
1985 och 2000



## 2.2 Kommunclustrens näringsstruktur i LU84

När vi, i det följande, presenterar resultat från en regional nedbrytning av långtidsutredningen år 1984 (LU84) innebär detta inte någon utsaga om framtida utveckling i gängse mening som i föregående avsnitt. I stället är det frågan om en målsatt utsaga, där de målsättningar som ryms inom långtidsutredningens ram är styrande. Beroende på hur realistiska dessa målsättningar är och i vilken utsträckning de politiska åtgärder som vidtas i Sverige bidrar till att målsättningarna uppfylls blir denna typ av analys intressant och användbar. Syftet med följande genomgång är att i någon grad belysa användbarheten av denna typ av regional nedbrytning för att diskutera en kommunanpassad regionalpolitik.

Rimligtvis borde denna typ av prognos vara lika intresseväckande som en mer "normal" prognos. Just förhållandet att politiska mål från högsta instans ingår som en förutsättning bidrar till detta intresse. När, som också har varit fallet, politikens inriktning kunnat ligga fast sedan LU84 genomfördes, blir en regional nedbrytning av den ekonomiska långtidsplanen ännu intressantare.

I samband med 1984 års långtidsutredning gjorde således expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) regionala konsekvensanalyser för de scenarier av framtiden som långtidsutredningen omfattade (SOU 1984:6, LU84, bilaga 9). I detta sammanhang togs också fram uppgifter för de inom föreliggande arbete hanterade clustren.



Innan vi presenterar huvuddragen från denna analys skall vi säga något om de utgångspunkter LU84 hade för sina analyser. Vi skall också säga något om uppbyggnaden av de modeller som användes i detta sammanhang.

LU84 preciserar mål för den allmänna ekonomiska utvecklingen - full sysselsättning, stabilt penningvärde, balans i utrikesbetalningarna, rimlig grad av balans i statsbudgeten samt att reala investeringar skall ge större avkastning än finansiella. Alla dessa mål ges en kvantitativ tolkning i LUs scenarier för utvecklingen fram till ingången av 1990-talet. Dessutom eftersträvas en hög ekonomisk tillväxt, vilket blir en följd av de övriga kraven och preciseras i de bedömningar som görs kring BNPs tillväxttakt. Slutligen anger LU84 två mål som är svåra att ge kvantitativ tolkning. Dessa är en jämn fördelning av levnadsstandarderna och en balanserad regional utveckling.

ERUs arbete i detta sammanhang utgör ett led i ett utvecklingsarbete för att få åstadkomma modellsystem som gör det möjligt att bättre samordna nationell ekonomisk politik och politik för industriell och regional utveckling. Inom ramen för våra studier av kommunclustren är det därför stimulerande att använda denna metodik. Vårt intresse är främst riktat mot vad en analys av våra kommuncluster ger för indikation om framtida utveckling. Genom detta får vi också en test på clustrens användbarhet för planering utifrån ett övergripande nationellt perspektiv.

En förutsättning för att denna typ av analys skall vara användbar som underlag i kommunal planering är att den genomförs rullande och inte som här endast vid ett enda tillfälle. Det följande måste därför ses som en exemplifiering och mer tjäna syftet att något antyda vad som är möjligt att åstadkomma om aktiviteten på detta område ökar. Några definitiva och kvantitativa slutsatser om utvecklingen bör således inte dras av det följande.

LU84 arbetade med fyra huvudscenarier för den framtida ekonomiska utvecklingen. Det alternativ - alternativ 1 - som vi här kommer att uppehålla oss vid, förutsätter en BNP-tillväxt fram till ingången av 1990-talet med 1,9 procent per år. För privat respektive offentlig konsumtion förväntas en tillväxt med 0,9 respektive 0,7 procent per år.

De kalkyler som ERU genomfört för nedbrytningen av LU84 har i stort inneburit att LUs nationella scenarier fördelats regionalt med hjälp av länsplaneringens modeller. Länsplaneringens modellsystem, det s k UMDAC-systemet, har således spelat en väsentlig roll för de beräkningar vi kommer att redovisa, varför det också är på sin plats att säga något om dess uppbyggnad. Systemet består av ett modellpaket innehållande dels olika metoder för befolkningsframskrivningar, dels ett antal modeller för beräkning av arbetskraftsefterfrågan inom olika samhällssektorer.

Stommen i länsplaneringens modeller består av tre olika varianter av en kombinerad befolknings- och arbetsmarknadsmodell. Ur användarens synvinkel består skillnaden mellan de olika metoderna i att variablerna arbetsefterfrågan, pendling, förvärvsfrekvenser respektive arbetslöshet i olika utsträckning ges som indata respektive beräknas internt av modellen. Modellen genererar en befolkningsprognos som uttrycker utvecklingen under förutsättning att näringslivet utvecklas på det vis som antas inom länsplaneringens ram.

Avsikten med UMDAC-systemet är att dess prognoser i så stor utsträckning som möjligt skall överensstämma med den framtida regionala sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen. Till skillnad från de regionala nedbrytningarna av långtidsutredningen består länsplaneringens prognossystem inte av någon kravanalys där uppställda mål, ekonomiska eller andra, kan bli föremål för konsekvensbedömningar.

I det närmast följande redovisas några av huvuddragen från denna analys samtidigt som några resultat uppmärksammas särskilt.

Låt oss starta med riket som helhet, för att sedan kunna ha detta som referens när vi ser på utvecklingen för clustren vart och ett för sig.

I tabellen nedan har sysselsättningen i riket fördelats på sju näringsgrenar år 1980 samt 1990 enligt det scenario av LU84 som vi här använder oss av. För att få en uppfattning om hur träffsäkert detta scenario är har vi också lagt in uppgifter om den årliga procentuella utvecklingen för respektive näringsgren fram till år 1984. Dessa procentsatser beskriver således den verkliga utvecklingen för scenariots första fyra år och ger därför en indikation om överensstämmelsen mellan visionen och verkligheten.

Tabell 2.3 Sysselsatta (tusental) i riket år 1980 samt år 1990 enligt LU84. I tabellen har också noterats årliga procentuella sysselsättningsförändringar enligt LUs scenario samt den verkliga utvecklingen perioden 1980-84

	Riket		Årlig förändring	
	1980	1990	1980- 1990 (prognos)	1980- 1984 (verklig)
Jord- skog	222	185	-1,8	-1,9
Tillverkn.ind.	1 015	987	-0,3	-1,6
Byggnadsind.	267	369	+0,1	-2,4
Varuhandel	487	471	-0,3	-0,8
Samfärdsel	272	307	+1,2	+0,3
Priv. tjänster	551	658	+1,8	+2,9
Off. tjänster	1 135	1 343	+1,7	+1,9
<b>Totalt</b>	<b>3 953</b>	<b>4 223</b>	<b>+0,7</b>	<b>+0,2</b>

Allmänt kan konstateras att långtidsutredningarna vanligen har en tendens att överskatta den framtida utvecklingen för industrisysselsättningen. Av tabellen framgår att så också var fallet med LU84. Den relativt lindriga årliga tillbakagången finansdepartementet räknat med för industrisysselsättningen fram till ingången av 1990-talet har således vida överskridits under 1980-talets första år.

Också för sysselsättningen inom byggnadsindustrin kan vi konstatera en kraftig tillbakagång, att jämföras med LU84s vision om en relativt stabil period. För såväl tillverkningsindustrin som byggnadsindustrin har således förbättringen i förhållande till 1970-talets dåliga utveckling hittills uteblivit. I stället har första hälften av 1980-talet inneburit en fortsättning på den negativa utveckling sysselsättningen i dessa branscher hade under föregående decennium.

I övrigt finner vi en relativt god överensstämmelse mellan långtidsutredningens vision och den verkliga utvecklingen även om takten för utvecklingen inte helt överensstämmer. Jord- och skogsbruk fortsätter att minska, likaså varuhandel. Samfärdseln ökar, om än i avsevärt lägre takt än förväntat. Särskilt kan noteras att den privata tjänstesektorn även för den del av 1980-talet som vi här kan överblicka hade en mer positiv utveckling än vad som förväntades i LU84. 1980-talet har i det närmaste inneburit en lika hög tillväxttakt för sysselsättningen inom den privata tjänstesektorn som vi upplevde under 1970-talets senare hälft.

När vi i det följande redovisar den regionala nedbrytningen av LU84 på våra kommuncluster, är det viktigt att hålla det ovan nämnda i minnet. Verkligheten har således delvis hunnit ikapp de visioner LU84 satte upp. Att inte full överensstämmelse uppnåtts är knappast överraskande. Många händelser och åtgärder, inom och utom landet, påverkar detta förlopp och går inte helt att överblicka. Dessutom innebär långtidsutredningens konstruktion som en politisk målsättning, att den innehåller ett visst mått av önsketänkande.

Som underlag för den vidare presentationen använder vi oss av ett antal tabeller över sysselsättningsutvecklingen enligt LU84 från år 1980 fram till ingången av 1990-talet. Tabellerna omfattar utvecklingen för alla våra kommuncluster och grundas på den regionala nedbrytning av LU84s första alternativ, som vi presenterat i det föregående.

Tabell 2.4 Sysselsatta i respektive kommuncluster år 1980 samt år 1990 enligt regionala nedbrytningar av 1984 års långtidsutredning (LU84) (i 1000-tal)

	Cluster 1			Cluster 2			Cluster 3		
	<u>Genomsnittsk.</u>			<u>Centr. indk.</u>			<u>Dec. indk.</u>		
	1980	1990	Årlig föränd %	1980	1990	Årlig föränd %	1980	1990	Årlig föränd %
Jord- o skog	51,3	43,4	-1,7	23,2	20,2	-1,4	20,0	16,8	-1,7
Tillverkn.ind.	182,9	183,6	+0	176,4	171,9	-0,3	76,8	74,9	-0,3
Byggnads.ind.	40,8	41,3	+0,1	25,6	24,9	-0,3	13,0	11,7	-1,1
Varuhandel	66,0	63,4	-0,4	37,0	35,0	-0,5	15,3	14,7	-0,4
Samfärdsel	32,6	35,8	+0,9	18,8	19,4	+0,3	7,5	7,9	+0,5
Priv. tj.	54,6	63,4	+1,5	36,3	40,3	+1,1	13,3	15,1	+1,2
Off. förv. o tj	160,3	188,7	+1,6	90,1	105,1	+1,6	37,8	44,7	+1,7
<b>Totalt</b>	<b>589,0</b>	<b>620,0</b>	<b>+0,5</b>	<b>407,0</b>	<b>417,0</b>	<b>+0,2</b>	<b>184,0</b>	<b>186,0</b>	<b>+0,1</b>

För genomsnittskommunerna kan vi konstatera att LU84s vision fram till ingången av 1990-talet i stort överensstämmer med visionen för riket som helhet. Liksom för riket har den verkliga utvecklingen i genomsnittskommunerna under 80-talets första hälft kommit att innebära en avsevärt sämre utveckling för industrin och en än mer positiv utveckling för den privata tjänstesektorn än den LU84 förutsåg.

För industrikommunerna kan vi observera att LU84s kalkyl för utvecklingen under hela 1980-talet väntades resultera i en tillbakagång för flertalet näringsgrenar. Såväl tillverk-

ningsindustrin som byggnadsindustrin väntades få en omfattande tillbakagång. Kompletterar vi detta med det vi vet om utvecklingen under 1980-talet blir bilden än mer mörk. Till detta kommer att sysselsättningen inom varuhandel, samfärdsel och privata tjänster väntades få en sämre utveckling här än i de flesta kommuncluster fram till och med år 1900. För de bägge förstnämnda näringarna har verkligheten redan kommit att bli än mer dystert. Medan däremot utvecklingen för den privata tjänstesektorn kraftigt har kommit att överträffa LUs dystra konsekvenser för industrikommunerna. Offentlig sektors sysselsättning väntades i LU84 ha en tillväxttakt jämförbar med riket som helhet. Ett förlopp som fram till mitten av 1980-talet kom att stämma. Sammantaget tycks industrikommunerna vara 1980-talets förlorare. Även om LU84 förutskickade en utveckling sämre än riket som helhet, har således utvecklingen kommit att bli än mer dystert.

Tabell 2.5 Sysselsatta i respektive kommuncluster år 1980 samt år 1990 enligt regionala nedbrytningar av 1984 års långtidsutredning (LU84) (i 1000-tal)

	Cluster 4 Landsbygdsk.		Cluster 5 Glesbygdsk.			
	1980	1990	Årlig föränd %	1980	1990	Årlig föränd %
Jord- o skog	37,7	29,9	-2,3	15,6	15,0	-0,4
Tillverkn.ind.	42,7	45,4	+0,6	17,0	17,2	+0,1
Byggnads.ind.	12,7	13,3	+0,4	10,2	9,3	-0,9
Varuhandel	16,6	16,5	-0,1	8,6	8,5	-0,1
Samfärdsel	8,5	9,2	+0,9	8,1	8,7	+0,7
Priv. tj.	14,6	17,0	+1,5	9,3	11,2	+1,8
Off. förv. o tj	39,0	47,9	+2,1	27,8	32,7	+1,6
<b>Totalt</b>	<b>172,0</b>	<b>179,0</b>	<b>+0,4</b>	<b>97,0</b>	<b>103,0</b>	<b>+0,6</b>



För landsbygdskommunerna väntades utvecklingen enligt LU84 fram till ingången av 1990-talet innebära en jämförelsevis godartad period för sysselsättningen inom skilda branscher. Det som ändå väntades dra ner totalutvecklingen var den stora förlusten av sysselsättningstillfällen inom jord- och skogsbruk. Den i övrigt goda utvecklingsbilden väntades innebära att denna förlust balanseras till ett positivt netto.

Notabelt för landsbygdskommunerna var vidare att tillverkningsindustrin väntades få en årlig tillväxt som inget annat cluster kunde uppvisa. Också byggnadsindustrin väntades få en tillväxt som översteg de flesta andra kommunclusters utveckling.

Anmärkningsvärt är också att den låga andelen sysselsatta inom offentlig tjänstesektor väntades få öka något fram till ingången till 1990-talet. Främst väntades denna återhämtning ske inom hälso- och sjukvård. Beträffande den privata tjänstesektorn kan det vara av intresse att konstatera att delbranschen uppdragsverksamhet väntades få en särskilt positiv utveckling. Detta skulle dessutom ytterligare förstärka den goda utveckling som 1970-talet inneburit för sysselsättningen inom uppdragsverksamhet i landsbygdskommuner.

Det samlade intrycket av LU84, beträffande sysselsättningen i landsbygdskommuner, var att en förskjutning från jordbruk till industri- och tjänstesektorerna var att vänta. För de planeringsansvariga bör en sådan framtidsvision leda till

åtgärder inom ett flertal områden. Kommunernas planering bör långsiktigt utgå från de behov kommuninneväånarna kommer att ställa i denna nya situation.

Också glesbygdskommunerna väntades i LU84s vision om framtida utveckling få en relativt positiv sysselsättningsutveckling fram till ingången av 1990-talet. Tillbakagången för jord- och skogsbruk väntades bli relativt ringa samtidigt som tillverkningsindustrin väntades få en viss tillväxt. Denna relativt ljusa bild av framtiden skymms dock något av den tillbakagång byggnadsindustrin väntades genomgå. Vad gäller den privata och offentlig tjänstesektorn väntades utvecklingen i stora drag överensstämma med landsbygdskommunernas positiva utveckling.

Utvecklingen hittills under 80-talet i lands- och glesbygdskommunerna har till vissa delar överensstämt med LU84s kalkyler. Jord- och skogsbruk går som väntat tillbaka. Tjänstesektorerna tillväxer ungefär i den takt långtidsutredningen förutsåg. Däremot har industrisektorernas tillväxt helt uteblivit och särskilt i glesbygdskommunerna (cluster 5) förbytts i en omfattande sysselsättningsminskning. Den ljusa bild LU84 innebar för lands- och glesbygdskommunerna har alltså till stora delar uteblivit. I stället för en sysselsättningsstillväxt jämförbar med riket som helhet tycks 1980-talet komma att innebära en svag sysselsättningsminskning särskilt i glesbygdskommunerna.

Tabell 2.6 Sysselsatta i respektive kommuncluster år 1980  
samt år 1990 enligt regionala nedbrytningar av  
1984 års långtidsutredning (LU84) (i 1000-tal)

	Cluster 6		Cluster 7			
	Serviceek.		Stora serviceek.			
	1980	1990	Årlig föränd %	1980	1990	Årlig föränd %
Jord- o skog	23,1	19,0	-2,0	33,4	27,8	-1,8
Tillverkn.ind.	58,7	58,1	+0,1	209,5	207,9	-0,1
Byggnads.ind.	19,7	20,5	+0,4	61,6	62,8	+0,2
Varuhandel	32,2	31,3	-0,3	112,5	108,3	-0,4
Samfärdsel	16,7	18,5	+1,0	61,4	68,1	+1,0
Priv. tj.	32,9	37,1	+1,2	119,8	136,9	+1,3
Off. förv. o tj	99,3	115,9	+1,6	279,6	326,9	+1,6
<b>Totalt</b>	<b>283,0</b>	<b>300,0</b>	<b>+0,6</b>	<b>878,0</b>	<b>939,0</b>	<b>+0,7</b>

För servicekommunerna skulle utvecklingen fram till ingången av 1990-talet innebära en i förhållande till riket som helhet jämförbar utveckling. Den redan omfattande offentliga sektorn väntades förstärka sin position ytterligare. Inom den privata tjänstesektorn väntades sysselsättningsutvecklingen i servicekommunerna under perioden fram till och med år 1990 bli något mindre positiv än den riket som helhet väntades uppvisa. I jämförelse med den tillväxt denna näringsgren genomgick under årtiondet fram till år 1980 skulle detta i så fall vara att betrakta som ett trendbrott.

Den verkliga utvecklingen för totalsysselsättningen i servicekommunerna fram till mitten av 1980-talet ligger i närheten av den tillväxtsiffra LU84s kalkyl resulterade i, dessutom en bra bit över den verkliga tillväxten i riket som helhet. Några detaljer kan vara av intresse. Sysselsättningen inom byggnadsindustrin gick kraftigt tillbaka fram till mitten av 1980-talet i de stora servicekommunerna. Den privata tjänstesektorn fortsatte att växa lika starkt som tidigare, så något trendbrott till en lägre takt i sysselsättningstillväxten hade vid mitten av 1980-talet ej inträffat.

Tabell 2.7 Sysselsatta i respektive kommuncluster år 1980 samt år 1990 enligt regionala nedbrytningar av 1984 års långtidsutredning (LU84)

	Cluster 8a/Sthlm			Cluster 8b/Gbg			Cluster 8c/Malmö		
	1980	1990	Årlig föränd %	1980	1990	Årlig föränd %	1980	1990	Årlig föränd %
Jord- o skog	4,7	2,9	-4,7	5,3	3,9	-3,1	4,7	3,7	-2,5
Tillverkn.ind.	111,2	87,4	-2,7	79,5	77,9	-0,2	46,2	47,8	-0,4
Byggnads.ind.	44,7	45,2	+0,2	22,7	22,5	-0,1	13,3	14,1	+0,6
Varuhandel	113,7	115,3	+0,1	48,8	43,0	-1,3	31,2	29,1	-0,7
Samfärdsel	68,0	83,3	+2,1	32,8	36,0	+0,9	15,7	17,7	+1,2
Priv. tj.	175,2	223,7	+2,5	54,8	65,0	+1,7	34,5	39,7	+1,4
Off. förv. o tj	224,7	272,6	+2,0	95,0	111,6	+1,6	66,4	78,3	+1,7
<b>Totalt</b>	<b>742,0</b>	<b>830,0</b>	<b>+1,1</b>	<b>339,0</b>	<b>360,0</b>	<b>+0,6</b>	<b>212,0</b>	<b>230,0</b>	<b>+0,8</b>

Den samlade bilden av sysselsättningsutvecklingen i storstadsregionerna i LU84s vision fram till ingången av 1990-talet var att den väntades följa utvecklingen för riket. Andelen sysselsatta inom industrin minskar samtidigt som andelen sysselsatta inom tjänstesektorerna ökar. För Stockholmsregionen är detta utvecklingsförlopp särskilt accentuerat.

LU84s vision innebar således att takten i tillbakagången för sysselsättningen i tillverkningsindustrin i Stockholm väntades bli större än för riket som helhet. Detta samtidigt som tillväxten för den privata tjänstesektorn väntades ligga över riksgenomsnittet. Sysselsättningsutvecklingen i Stockholmsregionen väntades mer och mer likna den utveckling som flertalet storstäder i västvärlden genomgått under de senaste decennierna.

För Göteborgs- och Malmöregionen kan på motsvarande sätt konstateras att utvecklingen fram till ingången av 1990-talet väntades innebära att dessa storstadsområden i allt högre grad skulle likna servicekommunerna. Särskilt de stora folkrika servicekommunerna har en fördelning av antalet sysselsatta på skilda branscher som Göteborgs- och Malmöregionen nu har kommit att likna.

Sveriges storstadsområde av internationell karaktär är Stockholmsregionen. Ett kvalificerat storstadsområde är väsentligt för näringslivets internationella kontakter och i senare led för utvecklingen i andra delar av landet.

Idag kan konstateras att LU84s kalkyler för storstadsområdena i stora drag blivit verklighet. Den enda större differensen mellan kalkylen och den verkliga utvecklingen är att byggnadsindustrin gått tillbaka avsevärt mer än vad som förutsågs i LU84. Denna avvikelse förstärker dock den bild vi diskuterat ovan beträffande storstadsområdenas sysselsättningsutveckling fram till ingången av 1990-talet.

Möjligheten att dra slutsatser om vilka konsekvenser en långtidsutrednings vision om framtiden har för utvecklingen i skilda regioner bör enligt vår uppfattning vara viktigt i regionalpolitiken. Olika effekter för skilda regioner och kommuner kan på ett tidigt stadium bli diskuteraße. Politiska åtgärder för att motverka oönskade effekter kan sättas in. Den ekonomiska politiken kan dessutom långsiktigt förändras för att undvika oönskade och ibland överraskande effekter.

Redan vår begränsade analys och jämförelse mellan den beräknade och den verkliga utvecklingen visar på en del möjligheter. För att denna typ av regional nedbrytning av långtidsutredningen emellertid skall vara till någon praktisk nytta i politiken och i planeringen på nationell, regional och kommunal nivå, krävs att en regional nedbrytning blir ett återkommande inslag i långtidsutredningen. Annars blir denna typ av konsistensprövning knappast meningsfull. Metoderna för analysen måste utvecklas och testas under ytterligare långtidsplaneomgångar. Dialogen mellan statliga och kommunala planeringsnivåer måste utvecklas för att de rätta slutsatserna skall kunna dras. Inte minst handlar detta om att

förstå vad som kan göras på vilken nivå - den statliga eller kommunala. För att komma dit gäller det också att förstå vilka konsekvenser den i långtidsutredningar tänkta ekonomiska politiken ger i olika typer av kommuner eller andra regionala grupperingar.

### 3. ÖVERSIKTLIG KOMMUNAL PLANERING - OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR, PROBLEM OCH LÖSNINGAR

Den nya plan- och bygglagen (PBL) kommer att få betydelse för regionalpolitiken. Varje kommun skall enligt PBL hålla sig med en aktuell översiktsplan, som bland annat skall klargöra allmänna intressen ifråga om markanvändningens huvuddrag. Översiktsplanen kan bli ett viktigt instrument för kommunerna så att de i en regional dialog med länsstyrelse och departement kan påvisa lokala konsekvenser av regionala och nationella beslut. Den behöver samordnas med analyser av befolknings- och näringslivsutveckling och kommunala program eller planer för bl a bostadsförsörjning, ekonomi, energi, miljö, trafik och service. Samordning behöver också ske med kommunens verksamhetsplanering beträffande social omsorg, skola och äldreomsorg.

#### Den översiktliga bebyggelseplaneringen

Mot denna bakgrund är det viktigt att fråga sig om den översiktliga bebyggelseplaneringen, översiktsplanen, kan få en huvudroll - som en samordnare - i den översiktliga kommunplaneringen. Skillnaderna i planeringsförutsättningar och problem mellan olika slags kommuner är emellertid stora. Syftet med detta kapitel är att något diskutera denna fråga och särskilt hur den översiktliga kommunala planeringen kan få olika inriktning i kommuner av olika storlek och struktur.



### 3.1 Kommunernas roll i regionala ortssystem

En viktig utgångspunkt för kommunala framtidsbedömningar och en förutsättning för den översiktliga kommunplaneringen är kommunens roll i det regionala ortssystemet. Det kan vara en känslig uppgift att definiera olika kommuners roll i förhållande till varandra. Det innebär att kommunerna inte är "jämlika" utan har olika stora frihetsgrader och styrmöjligheter i sin planering. Inom länsplaneringen har dessa frågor delvis belysts. I den nya översiktsplaneringen är en av uppgifterna att klargöra hur regionala intressen skall beaktas i kommunala beslut. Det blir länsstyrelsernas roll att under samrådsarbetet med översiktsplanen belysa regionala frågor. Det är viktigt att detta arbete också omfattar regionerna som bostads-, arbets- och servicemarknader.

En kommuns roll i det regionala ortssystemet kan ses som en funktion av fysiska, ekonomiska och socio-kulturella förhållanden. De sistnämnda behandlas för sig längre fram i texten.

#### Relativ in- och utpendling

En indikator på kommunens regionala roll kan vara pendlingen över kommungränsen. Genom att jämföra in- och utpendling kan kommunens beroende av regionala bostads- och arbetsmarknader karaktäriseras.

Både in- och utpendlingen varierar kraftigt mellan olika kommuner. I jämförelsen nedan avses den relativa pendlingen, det vill säga antalet inpendlare i förhållande till antalet arbetsplatser (=inpendling/förvärvsarbetande dagbefolkning) respektive antalet utpendlare i förhållande till sysselsättningen (=utpendling/förvärvsarbetande nattbefolkning).

Skillnaderna är stora mellan olika kommuner. En ytterlighet är utpräglat självständiga-isolerade kommuner som Gotland, där såväl relativ inpendling som relativ utpendling enbart var omkring 2 procent år 1980. En annan ytterlighet är regionalt integrerade kommuner som Sundbyberg - med ungefär lika stor relativ in- och utpendling på nivån 73 procent.

Av tabellen nedan framgår att pendlingssituationen i olika kommuntyper varierar väsentligt. I tabellen anges medianvärden för respektive kommuntyp.

Tabell 3.1 Olika kommuntypers relativa (%) in- och utpendling  
år 1980 (år 1975 inom parentes). Medianvärden.

Källa: FoB 1980, bearbetning i kommunprojektet.

	<u>Inpendling</u>		<u>Utpendling</u>	
	1980	(1975)	1980	(1975)
	%	%	%	%
Genomsnittskommuner	10,2	(10,2)	12,9	(13,1)
Centr. industrik.	11,2	(11,5)	15,4	(13,7)
Decentr. industrik.	9,5	(9,6)	16,8	(13,6)
Landsbygdskommuner	8,9	(9,2)	24,0	(21,7)
Glesbygdskommuner	5,6	(7,6)	9,7	(10,7)
Servicekommuner	14,8	(12,6)	12,4	(12,4)
Större servicek.	8,8	(8,4)	6,4	(7,1)
Stockholms-förorter	32,2	(35,2)	64,0	(62,7)
Göteborgs-förorter	26,8	(25,8)	53,6	(53,4)
Malmö-förorter	34,9	(35,7)	63,3	(61,0)
Samtliga*	10,8	(11,2)	17,3	(15,8)

\* Medianvärdena avser 281 av 284 kommuner enligt kommunindelningen 1 jan 1983. De tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö har undantagits vid beräkningen av medianvärdet.

Av tabellen framgår bland annat hur särpräglad förortskommunernas roll är. I förhållande till alla andra kommuner har de en mycket högre relativ utpendling. De har även en högre relativ inpendling, vilket bör ses mot bakgrund av de förhållandevis få arbetstillfällen flera av dem har.

För de övriga kommunerna kan det vara värt att uppmärksamma landsbygdskommunernas generella beroende av arbetsplatsutbudet i grannkommunerna (hög relativ utpendling), medan glesbygdskommunerna däremot har låga värden för både relativ in- och utpendling - en bekräftelse på deras isolerade läge i förhållande till större arbetsmarknadsregioner. Något förvånande kan det vara att skillnaden är så stor mellan större och mindre servicekommuner. De stora servicekommunerna förefaller vara mer självständiga. Det är också värt att notera att industrikommunerna av båda sorterna är relativt beroende av omvärlden för invånarnas sysselsättning (hög relativ utpendling).

#### Utveckling\_1975-1980

Det har inte skett några stora ändringar 1975-1980. Medianvärdet för samtliga kommuners relativa inpendling har sjunkit vilket innebär att allt fler kommuner klarar sin arbetskraftsförsörjning själv och att inpendlingen koncentreras till ett fåtal kommuner. Motsvarande värde för utpendlingen har samtidigt ökat, något som tyder på att ökande antal småkommuner inte klarar sin sysselsättning utan blir beroende av några få inpendlingskommuner. Ökningen av den relativa utpendlingen var särskilt stor för landsbygdskommunerna och båda typerna av industrikommuner. För landsbygdskommunerna kan det vara fråga om en ökad inflyttning av boende som har sina jobb utanför kommunen medan det för industrikommunerna snarare torde vara utslag av sysselsättningskriser som "lösts" genom ökad utpendling till arbetsplatser utanför hemkommunen.

Antal jobb/antal sysselsatta

I nedanstående tabell beskrivs balansen mellan antal arbetstillfällen och den totala sysselsättningen i olika kommuntyper. Landsbygdskommunerna ligger sämst till med ett stort underskott på arbetsplatser. Servicekommunerna tillhandahåller istället fler jobb än som behövs för de egna invånarnas sysselsättning.

Tabell 3.2 Olika kommuntypers förhållande mellan förvärvsarbetande dagbefolkning och förvärvsarbetande nattbefolkning (fvb dagbef/fvb nattbef) år 1975 och 1980. Medianvärden.

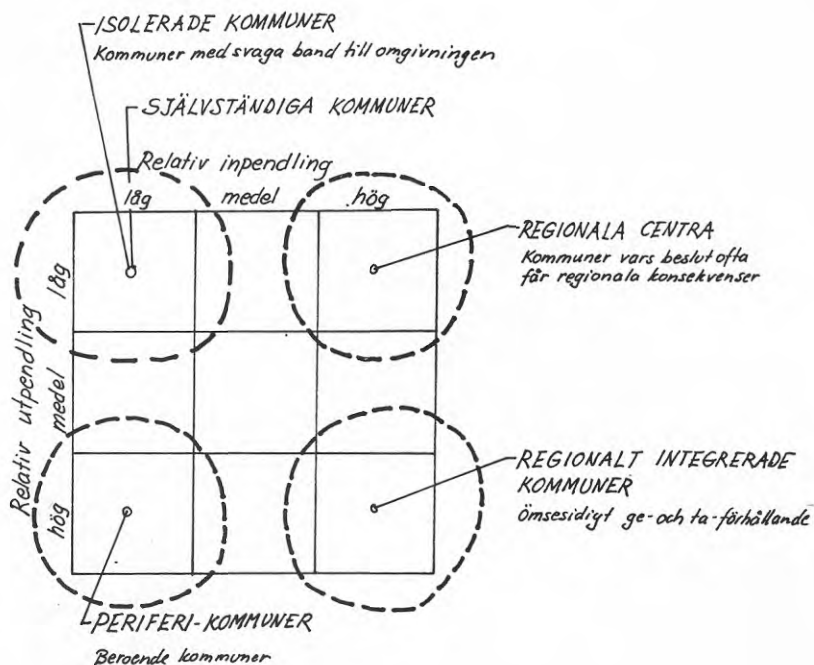
Källa: FoB 1975 och 1980, bearbetning i kommunprojektet.

	1975	1980
	%	%
Genomsnittskommuner	96,4	96,0
Centr. industrik.	97,9	96,5
Decentr. industrik.	93,4	91,8
Landsbygdskommuner	86,3	85,0
Glesbygdskommuner	95,6	94,3
Servicekommuner	98,2	100,2
Större servicekommuner	101,0	104,3
Stockholms-förorter	58,8	59,4
Göteborgs-förorter	62,3	62,3
Malmö-förorter	68,2	61,9

### Olika roller

Gör man en grov indelning av kommunerna med hjälp av matrisen i nedanstående figur, finner man att över en tredjedel av kommunerna kan betecknas som självständiga eller isolerade, med låg relativ inpendling såväl som låg relativ utpendling. Knappt en tredjedel av kommunerna kan betecknas som regionalt integrerade kommuner med hög in- och utpendling, medan resten är antingen periferi-kommuner, som är beroende av andra kommuners arbetsmarknad (hög utpendling) eller regionala centra, med stor inpendling.

Figur 3.1 Kommunernas regionala roll karakteriserad med hänsyn till hög eller låg relativ in- och utpendling. Principdiagram.



Figur 3.2 Antal kommuner med låg eller hög relativ in- och utpendling år 1980.

SAMTLIGA KOMMUNER

		INPENDLING	
		0-12%	12-w%
UTPENDLING	0-18%	108	38
	18-w%	50	88

284

GENOMSNIITTSKOMMUNER

26	8
6	14

54

GLESBYGDSKOMMUNER

18	2
5	1

26

INDUSTRIK:N/CENTR.

19	13
9	12

53

SERVICEK:N/MINDRE

5	4
1	4

14

INDUSTRIK:N/DECENTR.

14	3
9	5

30

SERVICEK:N/STÖRRE

15	4
-	-

19

LANDSBYGDSK:N

9	1
19	14

43

FÖRORTSKOMMUNER

2	3
2	38

45

### Genomsnittskommuner

Genomsnittskommunerna ligger på normal nivå vad gäller medianvärden för relativ in- och utpendling. Mönstret är inte entydigt, det finns vissa skillnader. Två tendenser påverkar genomsnittskommunerna; de går antingen mot självständiga-isolerade kommuner eller regionalt integrerade.

### Industrikommuner

Industrikommunerna är av två slag: de som domineras av en centralort respektive de som präglas av många mindre orter.

De centraliserade industrikommunernas medianvärden ligger på normal nivå beträffande relativ inpendling, men relativt högt vad gäller relativ utpendling. Som tidigare angetts har utpendlingen dessutom ökat 1975-1980. Den minskande andelen lokala arbetstillfällen i förhållande till den totala sysselsättningen är oroväckande och torde stå i centrum för planeringsintresset i flera av dessa kommuner.

De decentraliserade industrikommunernas medianvärden visar att de har ännu större, och växande, obalans än de centraliserade mellan relativ in- och utpendling. Många av dem har en relativt isolerad regional roll som innebär en potentiell risk för ökad utflyttning, om möjligheterna att kompensera sysselsättningskriser med utpendling är begränsade.



### Landsbygdskommunerna

Landsbygdskommunerna har mycket högre medianvärde för den relativa utpendlingen jämfört med alla andra, bortsett från storstädernas förorter. Den relativa inpendlingen ligger däremot ofta lågt. Deras regionala roll kan karaktäriseras som periferi-kommuner. En mindre grupp får med matrisens indelning rollen av regionalt integrerade kommuner. Ur planeringssynpunkt behöver dessa kommuner uppmärksamma sin roll för den regionala bostadsförsörjningen. Å ena sidan kan de bidra till att intilliggande kommuners bostadsplanering avlastas. Å andra sidan torde de vara sårbara för förändrade pendlingsförutsättningar som t ex ändrade bensinpriser och möjligheter till reseavdrag. Ökad förvärvsfrekvens för båda könen och arbetstidsförkortning är faktorer som också måste analyseras i dessa kommuners framtidsbedömningar.

### Glesbygdskommuner

Glesbygdskommunerna har mycket låg relativ in- och utpendling. De flesta kan karaktäriseras som självständiga eller isolerade. De har samtidigt relativ hög andel arbetslösa och förtidspensionerade (se sid 78). Arbetsmarknadsproblemen för dessa kommuner kan uppenbarligen inte lösas inom de regionala ortssystem de tillhör.

### Servicekommuner

Mindre servicekommuner är en ganska oegentlig benämning. Ur befolkningssynpunkt har de fler invånare än de flesta andra kommuner med undantag av de stora servicekommunerna. De är

ganska få och därför svåra att karaktärisera som grupp. Tendensen är att de har normal relativ utpendling och ganska hög relativ inpendling. Som framgår av tabell 3.2 har de en stark egen arbetsmarknad med fler jobb än vad som "behövs" för den egna befolkningen (fvb dagbef/fvb nattbef större än 1).

De stora servicekommunerna uppvisar ett ganska oväntat regionalt mönster. Så gott som samtliga karaktäriseras med matrixens indelning som självständiga - inte som regionala centra vilket var väntat. Den relativa utpendlingen är låg, vilket stämmer med förväntningarna, men också den relativa inpendlingen är mycket låg. Förklaringen är troligen att dessa mycket folkrika kommuner har så stora egna arbetsmarknader att även en ganska stor inpendling i absoluta tal från kringliggande kommuner innebär låga relativa värden.

#### Förortskommuner

Förortskommunerna grupperar sig också oväntat genom att nästan samtliga hamnar i kategorin regionalt integrerade kommuner. Både relativ in- och utpendling ligger högre än normalt. Särskilt utpendlingen är mycket hög. En förklaring är att storstadsregionerna fungerar som integrerade bostads- och arbetsmarknadsregioner där de flesta kommuner, i förhållande till övriga landet, står i ett utpräglat "ge och ta"-förhållande till sin omvärld. En annan förklaring kan vara att matrisen blir missvisande för dessa kommuner på grund av stora skillnader i absoluta tal mellan fvb dag/nattbefolk-

ning. Förhållandet fvb dagbef/fvb nattbef ligger omkring 0,6 för förortskommunerna - något lägre i Stockholmsregionen och högre i Göteborgsregionen (se tabell 3.2).

#### Tillägg om planeringsförutsättningar

En intressant fråga är hur olika kommuntypers översiktliga planering påverkas av av deras regionala roll.

Om den relativa inpendlingen till en kommun är hög kan man anta att de sysselsättningspolitiska frågorna inte är så dominerande som i andra kommuner. Översiktsplaneringen kan tänkas få en annan, mer fysisk, inriktning. Samtidigt är dessa kommuners beslut om företagslokalisering m m ofta en regional angelägenhet med konsekvenser för levnadsbetingelser i grannkommunerna. Översiktsplanen måste därför utformas med regionala hänsyn. Om den relativa utpendlingen därtill är låg har kommunen en dominerande roll på den regionala arbetsmarknaden. Kommuner av denna typ kan behöva en hög beredskap för ökad inflyttning och snabba variationer i bostadsefterfrågan som beror av ändrade pendlingsmöjligheter och -kostnader, utbudet av bostäder i grannkommunerna etc. Behovet av långsiktiga tidsperspektiv och markberedskap är stort i deras översiktsplaner.

I kommuner där både den relativa in- och utpendlingen är höga kan beroendeförhållandena sägas vara ömsesidiga. Sådana kommuner är integrerade delar av större regionala bostads- och arbetsmarknadsregioner. En utvecklad regionplanering är för

dem ett viktigt komplement till den kommunala översiktplaneringen. Möjligheterna att påverka utvecklingen är ofta starkt beroende av regionala förhållanden och regionens gemensamma förutsättningar. Relativt långa arbetsresor och därmed speciella trafikproblem kan finnas. Ökad rörlighet på bostadsmarknaden kan vara ett intressant planeringsalternativ för att få bättre balans och rationellare utnyttjande av befintliga bostäder och arbetsplatser. Ett alternativ kan också vara satsningar på regional kollektivtrafikförsörjning.

Kommuner som både har låg relativ in- och utpendling är inte särskilt beroende av sina grannkommuner och har inte heller så stor betydelse för dem. De kan karaktäriseras som isolerade (jmf pendlingen för Gotland, sid 60-61) eller självständiga. De regionala förhållandena har inte så stor betydelse för dessa kommuners översiktliga planering. Samtidigt kan de inte få stöd av ett regionalt ortssystem i händelse av sysselsättnings- eller serviceförsörjningsproblem. De är utelämnade till sig själva.

Om den relativa inpendlingen är låg, men den relativa utpendlingen är hög är det fråga om en kommun med starkt beroendeförhållande till sin omvärld. Den kan betecknas som en periferi-kommun i förhållande till en eller flera grannkommuner. Den kan ses som en kommun vars regionala roll i första hand innebär ett bostadsförsörjningsansvar. Den kan också betraktas som mycket osjälvständig i förhållande till den regionala arbetsmarknaden. Sådana kommuner är mycket sårbara och påverkas indirekt men väsentligt av grannkommunernas beslut.

### 3.2 Kommuner som rumsliga system

En av utgångspunkterna för denna uppsats är att kommunernas bebyggelsemönster har stor betydelse för deras översiktliga planering - inte bara översiktsplanen enligt PBL utan också andra planer och övergripande beslut.

Den försöksverksamhet som bedrivits i ett antal olika kommuner med stöd av Statens planverk har visat att inriktningen på översiktsplanerna blir mycket olika i olika slags kommuner. Också i ett annat sammanhang - regler för beräkning av kommunala skatteutjämningsbidrag - har man tagit hänsyn till kommunernas rumsliga struktur med motiveringen att kommunalt finansierad infrastruktur och service blir dyrare i ytstora kommuner med utspridd bebyggelsestruktur.

I kommuner med många tätorter är en av de viktigaste frågorna för den översiktliga kommunplaneringen att planera tätortsstrukturens bibehållande eller förändring, med allt vad det innebär av resursfördelning, service- och infrastrukturbeslut. I andra kommuner är tätortsstrukturen inte lika viktig utan lokaliserings- och utvecklingsproblemen ligger snarare på den nivå som gäller bebyggelsestrukturen i enskilda orter.

Intresset för samspelet mellan olika kommundelar har också ökat i samband med diskussioner om decentraliserade besluts-system i kommunerna, kommundelsnämnder. Ofta påminner områdesindelningen om de gamla kommungränserna från före kommunreformerna. I samband med införandet av kommundelsnämnder kan den kommuntäckande översiktplanen bli ett samlande förhandlingsinstrument, liknande den kommunblocksplane-ring som ägde rum på 1960-talet.

#### Kommunernas tätortsstruktur

Antalet tätorter varierar mycket mellan olika kommuner. I nedanstående tabell anges medianvärden för antalet tätorter i olika typer av kommuner. Uppgiften avser 1980. I samma tabell anges även medianvärde för arealstorleken ( $\text{km}^2$ ). Denna uppgift avser 1970 och är baserad på en tidigare bearbetning i kommunprojektet (se BFR R 1984:23). Vissa ändringar i kommunindelningen medför att kommungrupperingen inte är helt jämförbar, men felet torde i detta sammanhang vara försumbart.

Nedan kommenteras de olika kommuntyperna. Jämförelsen avser en teoretisk typkommun för varje grupp, d v s en kommun som stämmer med gruppens medianvärden. I några fall anges ett teoretiskt genomsnittsavstånd mellan tätorterna. Det har beräknats genom att kommunens yta dividerats med antal tätorter och därefter har radien för varje tätorts "omland" beräknats och multiplicerats med 2.

Tabell 3.3 Antal tätorter och ytstorlek för olika kommuntyper

	Antal tätorter	Areal (km <sup>2</sup> )
Genomsnittskommuner	7	975
Centr. industrikommuner	4	481
Decentr. industrikommuner	7	831
Landsbygdskommuner	4	671
Glesbygskommuner	7	6 575
Servicekommuner	11	642
Större servicekommuner	17	1 488
Stockholms-förorter	3	-
Göteborgs-förorter	8	-
Malmö-förorter	6	-
Samtliga*	6	-

\* Uppgifterna avser för antal tätorter samtliga 284 kommuner enligt indelningen 1 jan 1983, exkl de tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö. För ytstorleken avses de 278 kommunerna enligt indelningen 1 jan 1975.

Den typiska genomsnittskommunen är på nära 975 km<sup>2</sup> och har nära 25 000 invånare fördelade på sju tätorter - en jämförelsevis folkrik kommun. I typkommunen ligger orterna nära varandra. Det teoretiska genomsnittsavståndet mellan orterna är 12-13 km. Centralorten är ganska stor med definitiv stads-karaktär och har omkring 17 000 invånare, medan övriga tät-orter är mycket små. Ganska många invånare bor på landsbygden, 6 000 personer.

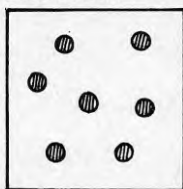
Den typiska representanten för de centraliserade industrikommunerna är däremot en mycket liten kommun, både till ytan och folkmängden. Ytan är bara 480 km<sup>2</sup> och folkmängden 13 000 inv. Den har enbart fyra tätorter med ett teoretiskt genomsnittsavstånd på 12 km. De flesta invånarna bor i centralorten som har 11 000 invånare och som sannolikt domineras av en enstaka stor industri. Befolkningsunderlaget är på gränsen för att möjliggöra viktig service som gymnasium, sällanköpshandel och konsulttjänster.

Den typiska decentraliserade industrikommunen har ännu färre invånare, bara 12 000, jämfört med den centraliserade industrikommunen. Tätortsstrukturen är ungefär den samma som för genomsnittskommunen, med 831 km<sup>2</sup> och 7 tätorter, men centralorten är mycket liten med bara 5 000 invånare, d v s till karaktären ingen stad utan en "köping". Några av de andra tätorterna är inte så långt från centralorten i storlek. Resursallokering och planering för tätortsstrukturen innebär sannolikt mycket svårlösta problem i en sådan kommun.



Figur 3.3 Olika kommuntypers storlek och struktur

## GENOMSNITTSKOMMUNER



□ Yta  
Skala 1:2000000

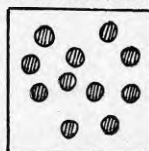
● = 1 tätort

♣ = 5000 invånare

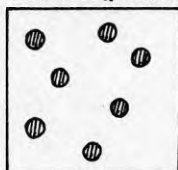
## INDUSTRIKOMMUNER / CENTR.



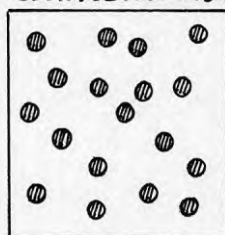
## SERVICEKOMMUNER / MINORE



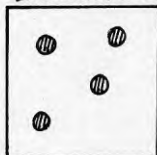
## INDUSTRIKOMMUNER / DEC.



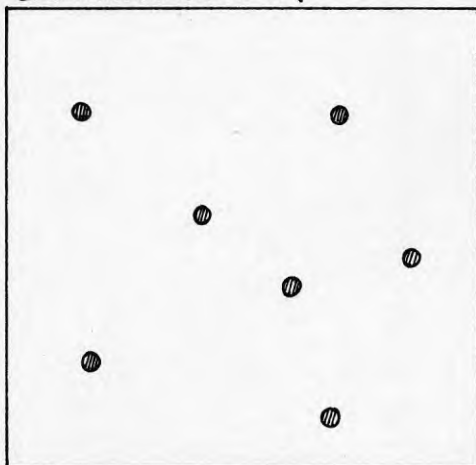
## SERVICEKOMMUNER / STÖRRE



## LANDSBYGDSKOMMUNER



## GLESBYGDSKOMMUNER



Den typiska landsbygdskommunen är mycket liten. Den har 670 km<sup>2</sup> yta, fyra tätorter och 10 000 invånare. Centralorten är av samma storleksordning som för de decentraliserade industrikommunerna, omkring 6 000 inv. Resten av befolkningen bor i stort sett på landsbygden.

Den typiska representanten för glesbygdskommunerna är helt annorlunda än de övriga. Arealen är mycket stor, 6 575 km<sup>2</sup>. På denna yta bor bara 9 000 invånare. Bebyggelsestrukturen är gles med sju tätorter, vilket är litet i förhållande till ytan. Det teoretiska genomsnittsavståndet mellan orterna är 30-40 km. Centralorten är snarast bara ett "municipalsamhälle" med 4 000 invånare. Mer än hälften av befolkningen bor inte i någon tätort.

Den typiska mindre servicekommunen har liten yta, 640 km<sup>2</sup>, men är folkrik med 47 000 invånare och har många tätorter, 11 st. Det teoretiska genomsnittsavståndet mellan orterna blir mindre än 10 km, d v s en urbaniserad karaktär. Centralorten är en ganska stor stad med 35 000 invånare.

Den typiska representanten för de större servicekommunerna har stor yta, 1 500 km<sup>2</sup>, många tätorter, 17 st, och mycket stor folkmängd, 93 000 invånare. Det teoretiska genomsnittsavståndet mellan orterna är 10 km. Centralorten är en stad med 70 000 invånare.

Jämförelsen har ej omfattat förortskommunerna i de tre storstadsregionerna.

### 3.3 Kommunen som arena för sociala förhållanden

En tänkbar skillnad mellan olika kommuntypers planeringsförsättningar och problem kan vara strukturella olikheter i de socio-kulturella förhållandena. Att mäta sådana skillnader är svårt. Statsvetarna använder ofta politiska majoritetsförhållanden som indikatorer.

Ett annat sätt är att göra en bedömning med utgångspunkt från några särskilt utvalda kriterier som speglar sociala problem, utbildningssituation samt levnadsmönster.

Andelen socialbidragstagare (i % av folkmängden) varierar mellan 4,1 och 8,5 procent. Det lägsta antalet är landsbygds-kommunernas medianvärde medan det högsta representerar Malmö-regionen.

Andelen arbetslösa och förtidspensionerade är högst i glesbygdskommunerna och därefter i de centraliserade industrikommunerna. I storstadsregionerna har Stockholms-förortererna låga värden, medan Göteborgs-förortererna har rätt hög andel förtidspensionerade och Malmö-förortererna har ganska många arbetslösa.

Andelen av de förvärvsarbetande som har eftergymnasial utbildning är en variabel med stora variationer. I Stockholms-regionen är den 16 % medan den bara är 6,6 % i de decentraliserade industrikommunerna. De större servicekommunerna har också hög andel med eftergymnasial utbildning.

Tabell 3.4 Olika kommuntypers sociala förhållanden.

Medelvärden för några variabler.

(i %)	För-	Arbets-	Soc	Gym-	Efter-
	tids-	löshet	bidrag	nasie-	gymn
	pens	1985	1985	utb	utb
	1985			1983	1983
Genomsnittsk.	4,2	2,9	5,1	32,0	8,8
Centr. industrik.	4,9	3,5	5,6	32,8	8,2
Decentr. industri.	4,4	2,6	4,5	27,6	6,6
Landsbygdsk.	4,4	2,7	4,1	29,7	7,4
Glesbygdsk.	7,3	4,6	4,8	31,2	8,1
Servicekommuner	3,9	2,6	5,5	35,0	11,7
Större servicek.	4,3	2,9	7,2	35,4	13,1
Stockholmsförorter	3,4	1,3	8,3	38,3	16,2
Göteborgs-förorter	4,3	2,5	6,5	35,3	13,8
Malmö-förorter	3,4	3,3	8,5	36,6	14,6
Samtliga*	4,2	2,6	6,4	34,4	11,8

\* Uppgifterna avser samtliga 284 kommuner enligt indelningen den 1 jan 1983, exkl de tre storstads-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

4. KOMMUNALEKONOMISKA SKILLNADER MELLAN KOMMUNTYPERNA  
- olika inkomster, olika utgiftsbehov, olika ekonomisk politik

#### 4.1 Inledning

Den ursprungliga clusteranalysen av kommunerna gjordes med hänsyn till deras ekonomiska, fysiska och demografiska struktur. Några kommunalekonomiska variabler ingick följaktligen inte. Det finns dock stora skillnader mellan kommunerna vad gäller viktiga kommunalekonomiska förhållanden och förutsättningar. Detta beror i och för sig i viss utsträckning på skillnader mellan kommuner i de faktorer som ingick i den ursprungliga clusteranalysen. På grund av den kommunala ekonomins stora betydelse för utvecklingen på lokal nivå inkluderas nu också denna i analysen. Syftet är dock inte att med ytterligare variabler åstadkomma en reviderad clusterindelning, utan istället att visa de kommunalekonomiska skillnader som finns mellan de olika kommungrupperna. Redovisningen avser såväl den reala som den finansiella sidan och omfattar såväl dagsläget som en viss jämförelse av utvecklingen under 1980-talets första hälft. För ett urval kommuner ingående i respektive cluster har vi dessutom gjort vissa beräkningar av den framtida utvecklingen såväl Realt som finansiellt.

Underlaget för avsnittet utgörs av bearbetningar av SCBs kommunala finansstatistik samt statistik från Kommunförbundet avseende kommunal konsumtion. I avsnittet redovisas också en modell som visar hur variationen i skattekraft kan förklaras.

Resultatredovisningen görs huvudsakligen i form av diagram. Detaljerade uppgifter om konsumtionen för respektive grupp redovisas också i tabellform i bilaga 1.

#### 4.2 Skillnader mellan kommungrupper utifrån vissa kommunalekonomiska mått

De kommunalekonomiska mått som redovisas i detta avsnitt är skattekraft, skattesats, avgifter, statliga driftbidrag, nettokostnader samt finansieringskapital.

Uppgifterna bygger delvis på bearbetningar av den kommunala finansstatistiken som gjorts för skatteutjämningskommittén och avser år 1983. I detta avsnitt har för storstadsområdena särredovisning gjorts av Stor-Stockholm. I de två andra storstadsområdena ingår inte kommunerna Göteborg och Malmö<sup>1)</sup>.

#### Skattekraft

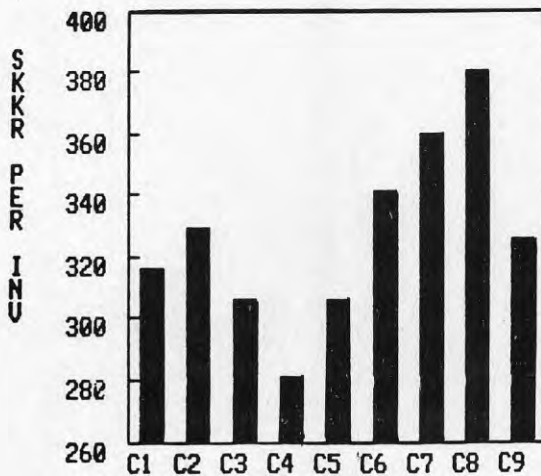
Skattekraften är kommunernas skatteunderlag räknat per invånare. Den består av två delar, dels den egna skattekraften, dels den via skatteutjämningsystemet av staten tillförda skattekraften. Olika faktorer som kan bidra till att förklara variationerna i den egna skattekraften redovisas samlat i ett följande avsnitt. I detta avsnitt redovisas också spridningen inom clustren liksom en prognos för skattekraften fram till år 2000.

---

1) Malmö och Göteborgs kommuner utgör också egna landsting.

Skillnader i egen skattekraft mellan clustrens medianvärden framgår av diagram 4.1.

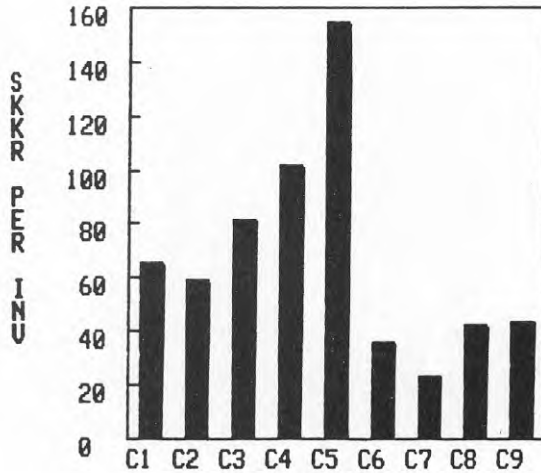
Diagram 4.1 Egen skattekraft



Skillnaden mellan landsbygdkommuner och Stor-Stockholm var 31 procentenheter. Slås storstadsregionerna samman minskar skillnaden till 27 procentenheter. Medianvärden under genomsnittet har även genomsnittskommuner, decentraliserade industrikommuner och glesbygdkommuner. Variationerna inom kommungrupperna är avsevärt större i de segregerade storstadsregionerna och särskilt i Stor-Stockholm än i övriga kommungrupper. Men resultatet kan också vara en effekt av att storstadsgrupperna bygger mer på geografisk närhet än på likheter i övrigt mellan de ingående kommunerna. Den egna skattekraften har under perioden 1975-1983 utjämnats mellan kommungrupperna.

Tillskott av skattekraft genom skatteutjämningsystemet redovisas i diagram 4.2.

Diagram 4.2 Tillskott av skattekraft



Variationerna i tillskott av skattekraft är större mellan kommungrupperna än vad som gäller den egna skattekraften. Bilden är dock den omvända eftersom skatteutjämningsystemet bland annat ska kompensera en låg egen skattekraft. En enkel slutsats kompliceras dock av att skatteutjämningsen även skall kompensera höga kostnader på grund av åldersstruktur, geografiskt läge och fysisk struktur. Det största tillskottet har därför glesbygdskommunerna trots att de inte har lägst egen skattekraft. Skillnader i skatteutjämningsbidrag per invånare överensstämmer ungefär med bilden av variationer i tillskott av skattekraft. Eftersom skatteutjämningsbidragen beräknas med utgångspunkt i den egna skattesatsen spelar dock skillnader i skattesatserna också viss roll. Som framgår av



diagram 4.4 har glesbygdskommunerna också högst skattesats varför denna grupps höga skatteutjämningsbidrag per invånare sammanhänger med både högt tillskott och hög skattesats.

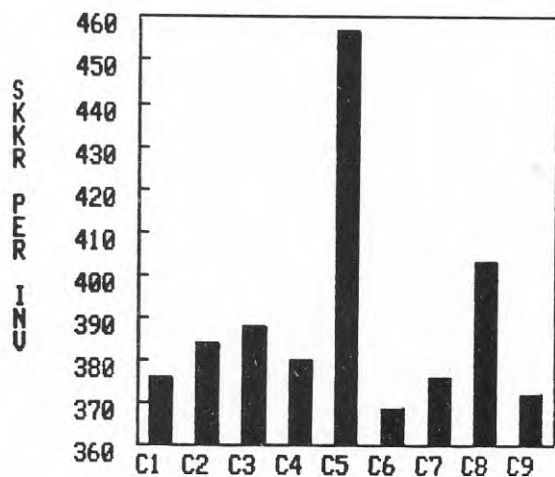
Av de sammanlagda skatteutjämningsbidragen för riket berodde ungefär 80 procent på bidrag på grund av låg egen skattekraft medan resterande del förklarades av bidrag till följd av höga kostnader. Detta beror på att avvikande kostnader i princip skall utjämnas mellan kommunerna. Kommuner med gynnsamt kostnadsläge i förhållande till genomsnittet får därför avdrag innan den garanterade skattekraften beräknas. Någon fullständig utjämning av tillägg respektive avdrag till följd av avvikande kostnader uppnås inte på grund av att ett antal kommuner som ligger utanför skatteutjämningsystemet har gynnsam kostnadsstruktur, vars avdrag därför ej beaktas vid beräkningen av skatteutjämningsbidragen.

För de olika kommungrupperna varierar dock tillägg på grund av låg skattekraft respektive ogynnsamt kostnadssläge mycket.

Av glesbygdskommunernas skatteutjämningsbidrag kan ungefär hälften förklaras av låg skattekraft och hälften av högt kostnadsläge. Landsbygdskommunernas skatteutjämningsbidrag beror i genomsnitt till nästan 100 procent på låg egen skattekraft.

Den totala skattekraften 1983 framgår av diagram 4.3.

Diagram 4.3 Total skattekraft

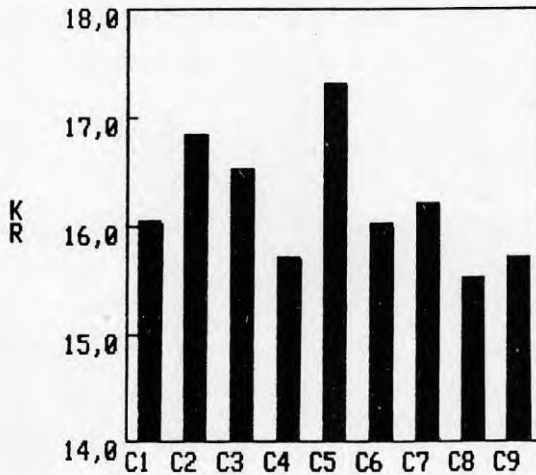


Skillnaderna i total skattekraft är relativt små, med undantag för glesbygdskommunerna, vilka har en påtagligt högre skattekraft än andra kommungrupper. Skillnaderna har även krympt under perioden 1975-1983. Rangordningen mellan kommungrupperna ändras fullständigt efter att tillskottet av skattekraft inkluderats. Tillskottet hade störst betydelse för landsbygds- och glesbygdskommunerna och uppgick till omkring en tredjedel av den totala skattekraften. Nu gällande skatteutjämningsystem som infördes 1980 innebar en kraftig förbättring av skatteutjämningsbidragen, vilket har resulterat i att tillskottet av skattekraft för samtliga kommungrupper utom glesbygdskommuner ökat sin andel av den totala skattekraften. Minskningen för glesbygdskommunerna beror till en del på att den egna skattekraften har ökat. Spridningen kring medianvärdet är för flertalet kommungrupper lägre jämfört med spridningen av variabeln egen skattekraft.

### Skattesats

Kommuntypernas median-skattesats framgår av diagram 4.4.

Diagram 4.4 Skattesats till kommun



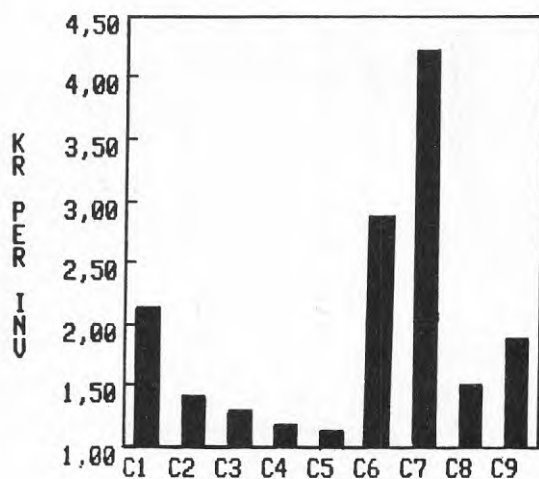
Vad gäller den primärkommunala utdebiteringen är skillnaderna mellan kommuntypernas medianvärden mindre än för de olika skattekraftsmåtten. Glesbygdskommuner har trots högst total skattekraft också det högsta medianvärdet följt av industrikommuner. Detta kan sammanhånga med att de har högre kostnadsnivå än genomsnittet trots hög kompensation via skatteutjämningsystemet. Det kan också förklaras av högre servicenivå och/eller lägre avgiftsnivå. Det är dock mycket svårt att mäta och jämföra servicenivåer mellan olika kommuner eftersom utöver serviceutbud i form av antal platser, simhallar etc också graden av tillgänglighet varierar. Lägst ligger storstadsregioner tätt följda av landsbygdskommuner.

Nivån på spridningen inom kommungrupperna ligger någonstans emellan den högre spridningen för egen skattekraft och den lägre för total skattekraft.

### Avgifter

Som framgår av diagram 4.5 är skillnaderna i erhållna avgifter per invånare betydande mellan kommungrupperna.

Diagram 4.5 Avgifter



Enkla slutsatser kompliceras av att en icke oväsentlig del av skillnaderna beror på i vilken utsträckning och omfattning olika verksamheter drivs i kommunal regi. Det gäller främst kommunalteknisk verksamhet inom affärsverk. Bland annat dessa förhållanden bör delvis även kunna förklara den stora spridningen inom de olika kommungrupperna. Glesbygdskommuner och

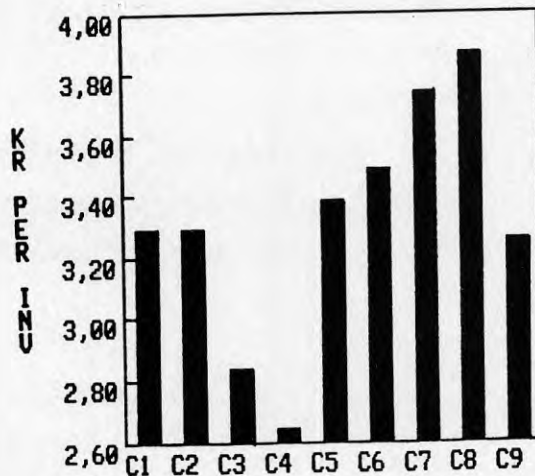
landsbygdskommuner har lägst mottagna avgifter. Även de båda industrikommungrupperna ligger lågt. Kommuner med låg tätortsgrad har en mindre del av befolkningen ansluten till kommunala ledningsnät. Där måste också en större del av kommunaltekniken skattefinansieras. Dessa fyra kommuntyper har i mindre utsträckning gymnasieskola (även interkommunala ersättningar ingår här) och exempelvis en lägre utbyggnadsgrad vad gäller barnomsorg.

Ett omvänt resonemang kan föras när det gäller övriga kommuntyper.

#### Driftbidrag

Även vad gäller statliga driftbidrag är skillnaderna stora mellan kommungrupperna. Det framgår av diagram 4.6.

Diagram 4.6 Driftbidrag



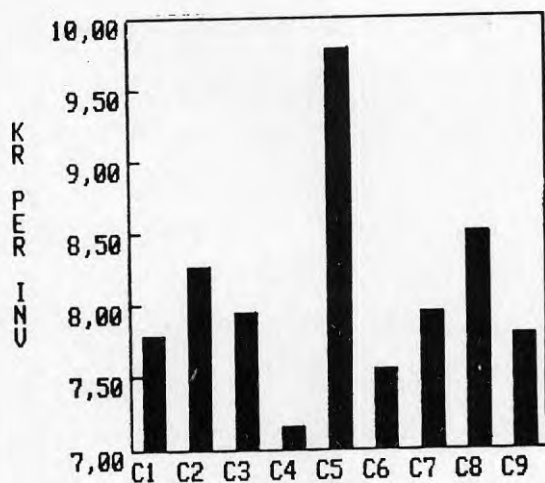
Stor-Stockholm och regionala centra har betydligt högre driftbidrag än övriga kommungrupper. Landsbygdskommuner och decentraliserade industrikommuner har väsentligt lägre driftbidrag. Även servicekommuner och glesbygdskommuner erhåller högre driftbidrag än genomsnittet. Cirka 80 procent av driftbidragen går till grundskola, gymnasieskola, barnomsorg och social hemhjälp.

Skillnader i driftbidrag förklaras därför främst av skillnader i åldersstruktur och av kombinationen mellan denna och verksamhetens utbyggnadsgrad på vissa områden. Det gäller bland annat barnomsorgen och gymnasieskolan. Bidragen går i det senare fallet till de kommuner där undervisningen bedrivs.

#### Nettokostnader

Nettokostnaderna är de kostnader som återstår sedan driftbidrag och avgifter räknats bort. Nettokostnaderna finansieras i princip med kommunalskatt och skatteutjämningsbidrag. Av diagram 4.7 framgår av glesbygdskommuner har betydligt högre nettokostnader per invånare än övriga kommungrupper.

Diagram 4.7 Nettokostnader



Även Stor-Stockholm och industrikommuner har högre nettokostnader än genomsnittet. Lägst ligger landsbygdskommuner.

Att uttömmande förklara orsakerna till skillnader i nettokostnader har i olika sammanhang visat sig vara i det närmaste omöjligt. Det är fråga om ett komplicerat samband mellan valet av finansieringspolitik, skillnader i kostnader att producera en kommunal tjänst och omfattningen av den kommunala verksamheten. Kostnaden per prestation kan bero på fysisk struktur och därmed också möjligheterna att uppnå skalekonomi i olika verksamheter, men också på vald standard. Omfattningen av verksamheter kan, förutom av olika behovsgruppers storlek och vald standard t ex i form av utbyggnadsnivån, även bero på den fysiska strukturen. De verksamhetsområden som främst förklarar de höga kostnaderna i glesbygdskommunerna är administration, energi, vatten och avfall,

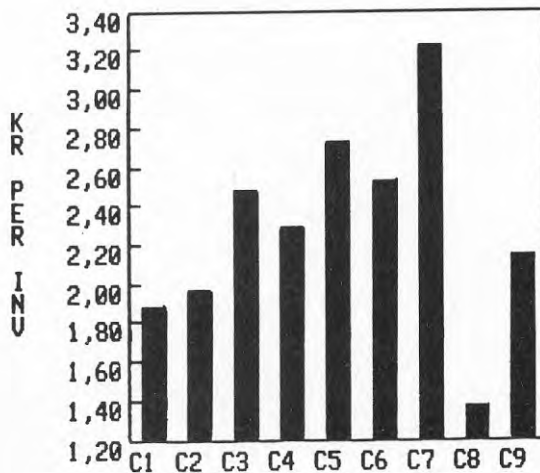
utbildning samt äldreomsorg. Det är bland annat stora avstånd och spridd bebyggelse som förklarar en del av de högre kostnaderna för dessa grupper. De högre kostnaderna för Stor-Stockholm och industrikommunerna förklaras bland annat av höga kostnader för individ- och familjeomsorg.

De skillnader i nettokostnader som framgår av diagram 4.7 överensstämmer ganska väl med skillnader i konsumtion per invånare som kommer att beskrivas längre fram i detta avsnitt.

#### Finansieringskapital

Finansieringskapitalet är kommunens rörelsekapital. Det motsvarar skillnader mellan omsättningstillgångar och kortfristiga skulder, d v s i princip de medel som inte är bundna i fasta tillgångar. Det framgår av diagram 4.8.

Diagram 4.8 Finansieringskapital





Finansieringskapitalet, mätt i kr/inv, varierar mycket mellan kommungrupperna. 1983 var det 2,5 gånger större per invånare i regionala centra jämfört med Stor-Stockholm. Även glesbygdskommuner, servicekommuner och decentraliserade industrikommuner ligger högt. Variationerna från år till år är dock betydande. Spridningen inom kommungrupperna är också mycket stor med undantag av genomsnittskommunerna. Det förklaras av att finansieringskapitalets storlek också sammanhänger med valet av finansieringspolitik och den enskilda kommunens ekonomiska läge för tillfället än den kommunalekonomiska situationen i stort.

#### 4.3 Förklaringar till variationer i egen skattekraft

Som framgått av föregående avsnitt varierar skattekraften - eller lokalinkomst per invånare om man så vill - väsentligt mellan de olika clustren. Även inom clustren är skillnaderna betydande.

Att skillnaderna i skattekraft hänger samman med bland annat åldersstrukturen är väl känt. Skatteutjämningsystemet är utformat så att en så kallad åldersfaktor till viss del reglerar bidragens storlek.

Inom ramen för detta projekt har vi provat en enkel analysmodell som kan ge möjlighet till en något mera framåtsyftande analys med kommunalekonomisk inriktning. Med hjälp av denna hoppas vi kunna ge svar på frågor som till exempel

- kommuner skillnaderna i skattekraft att förstärkas eller utjämnas?
- vilka kommuntyper drabbas/gynnas i framtiden?
- kommer utvecklingen att ställa krav på större statliga insatser?

För att åtminstone kunna antyda några svar på dessa frågor har vi tillämpat en modell, där vi förutom åldersfaktorn också använder två mått på arbetsmarknadens sammansättning och omfattning, nämligen andelen yrkesverksamma i aktiv ålder samt (som approximation för skillnader i näringsstruktur och därmed inkomstnivå) andelen sysselsatta inom jord- och skogsbruk.

Tabell 4.1 Befolkning i aktiv ålder, yrkesverksamhetsgrad samt andel jord- och skogsbrukssysselsatta

Cluster	Andel i aktiv ålder (1985)		YV-grad (1980)		Andel jord och skog (1980)		Skattekraft- (1985)
	%	Index	%	Index	%	Index	
Genomsnittskommuner	60,3	99	76,8	100	8,9	158	97
Centr. industrikommuner	61,4	101	75,3	98	5,7	102	101
Decentr. industrikommuner	59,2	97	77,6	101	10,9	195	93
Landsbygdskommuner	60,6	99	70,1	92	116,1	287	92
Glesbygdskommuner	58,4	96	77,7	102	22,0	393	88
Servicekommuner	61,5	101	78,2	102	8,2	146	103
Stora servicekommuner	63,6	104	76,2	100	3,8	68	110
Stockholmsregionen	65,2	107	80,1	105	0,7	12	127
Göteborgsregionen	63,1	103	77,0	101	1,6	29	104
Malmöregionen	63,0	103	79,5	104	2,6	46	108
Riket	61,0	100	76,5	100	10,4	100	100

Glesbygdskommunernas låga skattekraft hänger dels samman med en hög andel sysselsatta i jord- och skogsbruk, dels (för de ytstora kommunerna) en låg yrkesverksamhetsgrad respektive (för de mindre) en ogynnsam åldersstruktur. Den tredje gruppen med låg skattekraft - de decentraliserade industri-kommunerna - har också en låg andel av befolkningen i aktiv ålder.

Storstads- och servicekommunerna har genomgående en mer gynnsam ålders- och näringsstruktur än genomsnittet, mest accentuerad i Stockholmsregionen.

Med hjälp av multipel regression har vi kunnat konstatera att dessa tre variabler förklarar cirka 70 procent av variationen i skattekraft. Elasticiteterna för de tre variablerna blev 0,6 (andel i aktiv ålder), 0,17 (förvärvsgrad) resp -0,28 (andel sysselsatta i jord- och skogsbruk). Det innebär till exempel att om andelen jordbrukssysselsatta i en kommun minskar från 10 till 5 procent under en tidsperiod, förväntas skattekraften per invånare öka med 14 procent ( $0,28 \times 50 \%$ ).

Medan variationen mellan kommuner är i genomsnitt 5 000 kr per invånare, blir medelvärdet av de så kallade residualerna till ekvationen cirka 1 500 kr per inv. Residualen är den del av variationen som inte fångas upp av de tre variablerna. Förklaringen till dessa återstående skillnader kan vara många. Som exempel kan vi nämna

- varierande andel ATP-pensionärer bland befolkningen i icke-aktiv ålder

- höga underskottsavdrag för villaboende i vissa kommuner
- varierande andel företagare (som har en lägre taxerad inkomst än löntagare)
- vissa skillnader i inkomststrukturen i olika industri- och tjänstebranscher
- stora fritidshusbestånd kan ge höga schablonintäkter.

Analysen skulle således kunna föras vidare. Eftersom vårt syfte till stor del är att visa på den framtida utvecklingen, har vi emellertid valt att stanna vid tre variabler som är någorlunda förutsägbara i en prognos. Vidare är förklaringsvärdet (70 procent) redan så högt, att osäkerheten i prognosen sannolikt är större än i förklaringsmodellen. Vi skall dock kort redovisa vilka kommuner som avviker mest från modellvärdena.

Tabell 4.2 Kommuner med stor avvikelse från modellresultat

Positiv residual (Skattekraften högre än "förväntat")	Negativ residual (Skattekraften lägre än "förväntat")
Danderyd	Bjuv
Lidingö	Kil
Stockholm	Botkyrka
Solna	Gnosjö
Nacka	Stenungsund
Ekerö	Bromölla
Sotenäs	Mullsjö
Täby	Habo
Vadstena	Tibro
Båstad	Åstorp
Torsby	Storuman
Bräcke	Vårgårda
Ydre	
Kinda	
Hällefors	

Vi ser att Stockholmsregionens bostadsmarknad och sociala skiktning ger upphov till de största avvikelserna från modellvärdena. I de övriga storstadsregionerna återfinns inte dessa skillnader.

I övrigt kan vi bara spekulera om orsakerna till de kraftiga avvikelserna. I ett par fall (Habo-Mullsjö) kan den höga andelen nyproducerade småhus ge upphov till stora underskottsavdrag och därmed reducerat skatteunderlag. I ett par andra (Sotenäs-Båstad) är sannolikt det stora fritidshusbeståndet orsaken till den relativt höga skattekraften. Å andra sidan uppvisar inte landets mest fritidshustäta kommun (Norrtälje) några uppseendeväckande värden.

Flera av kommunerna med lägre skattekraft än förväntat har en mycket hög andel industrisysselsatta (Gnosjö, Bromölla, Perstorp, Bjuv och Tibro). Bilden av starkt industridominerade kommuner är inte helt entydig, men en kombination av koncentration i låglönebranscher och en hög andel företagare sänker skattekraften.

En sammanfattande bild av avvikelserna för de olika clustren framgår av tabell 4.3.

Tabell 4.3 Genomsnittlig avvikelse (residual) och medelfel från modellskattningen av skattekraft

Cluster	Avvikelse	Medelfel
Genomsnittskommuner	-5,1	14,0
Centr. industrikommuner	-5,4	13,0
Decentr. industrikommuner	-3,0	14,7
Glesbygdskommuner	1,6	12,4
Landsbygdskommuner	3,9	16,2
Servicekommuner	1,7	9,4
Större servicekommuner	-4,1	7,3
Stockholmsregionen	29,9	44,1
Göteborgsregionen	-16,5	20,3
Malmöregionen	-4,4	16,2
Riket	0,0	15,0

Utöver industrikommunerna har framför allt Göteborgsregionens förortskommuner en betydligt lägre skattekraft än vad som förväntats av vår modell. Orsaken kan vara att regionens bostadsmarknad skiljer sig från de övriga storstadsregionerna genom att en relativt större andel småhus och därmed höginkomsttagare återfinns inom centralkommunen Göteborg.

Avslutningsvis några spekulationer om den framtida utvecklingen, som baseras på de prognoser som redovisats i ett tidigare avsnitt. Med utgångspunkt från modellen har vi gjort en konsekvensberäkning av skattekraftens utveckling i kommunerna fram till sekelskiftet. Vi vill än en gång poängtera prognosens osäkerhet, speciellt vad gäller yrkesverksamhetsgraden. Däremot är åldersstrukturen och andelen jordbruksysselsatta mer förutsägbar. Eftersom de två senare variablerna förklarar merparten av skattekraftens variation, tror vi trots allt att huvudinriktningen i resultaten kan vara ganska trovärdig.

Tabell 4.4 Procentuell förändring av skattekraft och förklarande variabler 1980-2000, %

	Andel i aktiv ålder	Yrkes- verk- sam- het	Andel jord- bruk- are	Skatte- kraft <sup>2)</sup>	Lokal <sup>1)</sup> inkomst index mot 1980
Genomsnittskommuner	-0,6	1,3	-2,9	2	96
Centr. industrik.	-0,5	0,6	-2,3	0	93
Decentr. industrik.	0,2	0,8	-2,2	8	93
Glesbygdskommuner	-0,5	4,9	-4,3	12	99
Landsbygdskommuner	0,9	2,1	-7,1	28	101
Servicekommuner	-0,5	2,0	-4,7	7	101
Större servicek.	-0,6	2,0	-1,3	0	103
Stockholmsregionen	0,7	3,6	-0,3	16	122
Göteborgsregionen	0,2	4,0	-0,6	12	112
Malmöregionen	0,1	3,1	0,0	8	109
Riket	0,1	2,5	-2,4	11	106

- 1) Lokalinkomsten avser den sammanlagda effekten av förändring i skattekraft/invånare samt folkmängd
- 2) Förändringen i skattekraft avser absolutvärden, i fasta priser och utan produktivitetsökning

Huvudresultatet är att förändringarna i skattekraft blir relativt marginella. Ökningen av arbetskraften ger en genomsnittlig ökning av skattekraften på cirka 3 procent, med variationer mellan 0 och 7 procent.

Mer än genomsnittet ökar skattekraften i de mindre glesbygds-kommunerna, dels på grund av åldersstrukturen, dels på grund av den förmodade minskningen av andelen företagare i jordbruket. Det senare kan naturligtvis ifrågasättas, men med prognosens antagande om en allmän sysselsättningsminskning inom jordbruket ger en hög andel i utgångsläget automatiskt en stor minskning. Mer än genomsnittet väntas också Stockholmsregionens skattekraft öka.

Mindre än genomsnittet ökar skattekraften i industri- och servicekommunerna, främst på grund av en ogynnsam sysselsättningsutveckling som tar sig uttryck i en relativt låg ökning av yrkesverksamheten.

Variationen i skattekraftsförändringen blir mindre än i befolkningsutvecklingen. Ser man på den sammanlagda effekten ("lokalinkomsten"), blir omfördelningen relativt stor. Sålunda ökar Stockholmsregionens andel av de sammanlagda inkomsterna från 20 till över 23 procent, och storstadsområdenas andel från 35 till nära 40 procent på en 15-årsperiod. "Förlorarna" är i första hand industrikommunerna.



#### 4.4 Kommunal konsumtion

##### Kommunal konsumtion 1980 och 1985

##### Konsumtionsutveckling

Den reala kommunalekonomiska utvecklingen för de olika clustren har beräknats genom en jämförelse av den kommunala konsumtionen för respektive grupp. Med kommunal konsumtion avses i detta sammanhang vad som i nationalräkenskaperna definieras som kostnader för tjänster som erbjuds gratis eller mot låga avgifter. Beräkningen av den kommunala konsumtionen på riksnivå görs utifrån den bokslutsstatistik som SCB årligen samlar in i form av räkenskapssammandrag. Då beräkningarna är mycket detaljerade och komplicerade finns inga möjligheter att tillämpa samma modeller vid nedbrytning på regional nivå. Vi har därför valt en förenklad modell som bygger på Kommunförbundets årliga så kallade volymenkät. Denna enkät insamlas i november varje år och uppgifterna avser det år insamling görs varför det blir någon form av preliminärt utfall.

Beräkningarna har gjorts för både 1980 och 1985 i 1985 års priser. För 1980 har deflatering gjorts med nationalräkenskapernas implicita prisindexar som underlag. Skillnaden mellan de två tidpunkterna avser följaktligen den volymmässiga tillväxten.

Eftersom en stor del av den kommunala konsumtionen avser sådana verksamheter som sammanhänger med åldersstrukturen har vi valt att särredovisa de tre tunga åldersberoende verksamheterna utbildning, barnomsorg samt äldreomsorg. Dessa tre områden svarar tillsammans för knappt 70 procent av den totala konsumtionen.

Regionala jämförelser är svåra att göra då det gäller kommunernas ekonomi eftersom redovisningen varierar mycket mellan olika kommuner. En faktor som inte ingår i vår definition av kommunal konsumtion är kapitalkostnaderna. Anledningen till att vi ej tagit med denna kostnad är att det föreligger mycket olika redovisningssätt mellan kommunerna. I våra beräkningar avses med kostnader därför kostnader exklusive kapitalkostnader. Detta innebär att kommuner, som i stället för att ha egna lokaler hyr  ~~dessa~~, kommer att få relativt högre kostnader jämfört med andra kommuner, varför resultatet av våra beräkningar vad gäller kostnadsskillnaderna bör tolkas med stor försiktighet. I detta avsnitt har ingen särredovisning av Stor-Stockholm gjorts.

Den kommunala konsumtionen som under 1970-talet uppvisade en kraftig volymtillväxt på omkring 4 procent per år, har under 1980-talets första hälft dämpats betydligt. Enligt våra beräkningar har konsumtionsutvecklingen under 1980-talets fem första år uppgått till omkring 2 procent, d v s 1 procentenhet över det mål som av statsmakterna angetts som förenligt med samhällsekonomisk balans. I de beräkningar vi gjort har vi exkluderat kostnaderna för hälso- och sjukvård, då denna verksamhet endast finns i de tre landstingsfria kommunerna

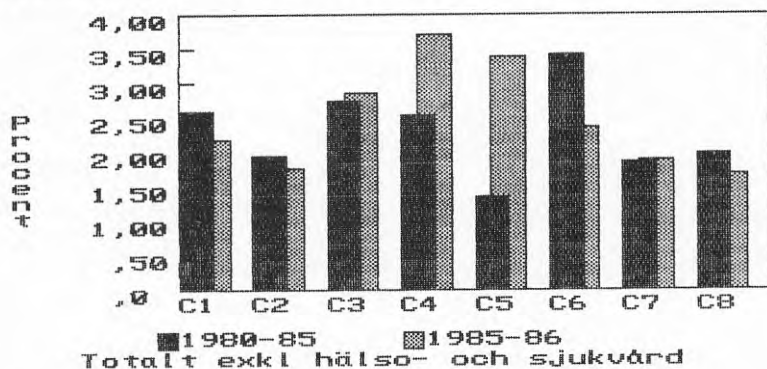
Gotland, Malmö och Göteborg. Den snabbaste ökningen av konsumtionen har barnomsorgen uppvisat, men ett annat område som också haft en snabb tillväxt under denna period är arbetsbefrämjande åtgärder som i våra beräkningar redovisas under övrigt. Ökningen av barnomsorgen förklaras naturligtvis av att efterfrågan på plats i barnomsorgen varit betydligt större än tillgången i flertalet kommuner. Ökningen av kostnader för arbetsbefrämjande åtgärder är främst en följd av den ekonomiska kris som vi upplevde under denna period. För att mildra effekterna av den höga arbetslösheten fick kommunerna gå in och skapa nya jobb.

Vid en regional jämförelse visar det sig att den snabbaste konsumtionstillväxten har medelstora kommuner med serviceprägel haft, medan glesbygdskommuner med stor yta haft den långsammaste (se diagram 4.9). Ökningstakten under perioden har uppgått till drygt tre respektive en procent. De verksamhetsområden som för cluster 6 har haft den snabbaste tillväxten har varit barnomsorg samt övrigt, som till stor del sannolikt omfattar arbetsbefrämjande åtgärder. Den låga expansionen för cluster 5 förklaras bland annat av att kostnaderna för utbildning minskat främst som en följd av befolkningsförändringarna. Antalet barn i åldern 7-18 år har nämligen minskat med drygt 10 procent för denna kommungrupp. Men även totalfolkmängden har minskat vilket förmodligen verkat dämpande på volymtillväxten rent allmänt. Även cluster 2 har haft en relativt låg volymtillväxt. Också här har en kraftig minskning av gruppen 7-18 år lett till en låg volymtillväxt inom utbild-

ning. Den relativt kraftiga folkmängdsminskningen har på motsvarande sätt som i cluster 5 verkat dämpande på volymtillväxten.

Att storstadsområdena trots sin snabba folkmängdstillväxt endast haft en genomsnittlig volymökning kan nog förklaras av att man redan i utgångsläget haft en relativt god servicenivå. Folkmängdstillväxten har dessutom ägt rum i åldersgrupper som ställer mindre anspråk på kommunal konsumtion. Såväl förskole- som skolbarn har nämligen minskat i ungefär samma omfattning som riksgenomsnittet. Den i och för sig kraftigare ökningen av gruppen äldre har gett en större ökning inom äldreomsorgen, men från en relativt sett låg nivå. För övriga kommungrupper visar våra beräkningar på en konsumtionstillväxt på omkring 2 procent per år.

Diagram 4.9 Konsumtionsvolymförändring per år



En faktor som naturligtvis haft stor betydelse för hur stark expansionen varit är hur den har finansierats. År 1980 trädde ett nytt skatteutjämningsystem i kraft som innebar betydande resurstillskott från statens sida jämfört med tidigare system. Det nya systemet innebar också att kommunerna i södra Sverige

fick relativt sett mera pengar jämfört med tidigare. Detta kan bland annat förklara den låga konsumtionstillväxten för glesbygdskommuner med stor yta, som huvudsakligen omfattar kommuner belägna i norra Sverige.

Det som begränsat kommunernas expansion under första hälften av 1980-talet är de olika sparpaket som utformats av statsmakterna riktade mot kommunerna. Under denna period minskades såväl de statliga drift- som investeringsbidragen, vilket naturligtvis påverkat expansionen av sådana verksamheter som till stor del finansierats med statsbidrag. Utöver statsbidragsbegränsningar gjordes också begränsningar i det kommunala skatteunderlaget.

#### Konsumtion per invånare

Det som haft stor betydelse för den kommunala konsumtionsutvecklingen under 1980-talets första femårsperiod är naturligtvis hur väl utbyggd verksamheten var redan år 1980. För att studera detta har vi gjort jämförelser av konsumtion per invånare. Skillnaderna i detta mått förklaras av såväl den kommunala verksamhetens omfattning som kostnaden per prestation.

Den kommunala verksamhetens omfattning förklaras bland annat av kommunernas fysiska struktur samt åldersfördelningen i kommunerna. Men det finns också skillnader i olika verksamheters omfattning som inte enbart kan förklaras av skillnader i dagens ålderssammansättning. Den tröghet som finns att anpassa verksamheter till nya behov kan säkerligen förklara en del av

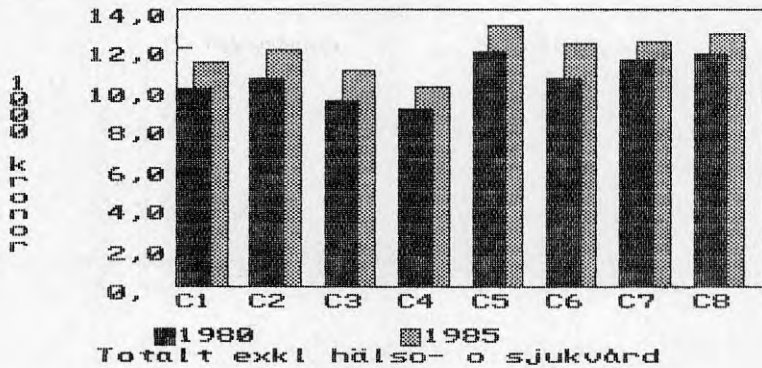
de skillnader i servicenivå och enhetskostnader som finns mellan kommungrupper i dagsläget. Enbart under den senaste femårsperioden visar befolkningsförändringarna såväl totalt som i olika åldersgrupper stora variationer mellan kommungrupperna.

En stor del av omfattningens storlek är med andra ord svår att påverka. Valet av lösningar för att tillgodose medborgarnas önskemål kan däremot utformas på olika sätt, något som då också påverkar kostnaderna per prestation.

Servicenivån varierar också mellan clustren. Det gäller i första hand barnomsorg, fritid och kultur, men också andra verksamheter. Enhetskostnaderna varierar bland annat beroende på strukturella skillnader, kvalitetsskillnader, personaltätthet och sättet att lokalt driva verksamheter. Det kan t ex gälla hur barnomsorgen fördelats på olika tillsynsformer.

Högst konsumtion per invånare såväl 1980 som 1985 hade kommunerna i Stockholmsområdet följda av industrikommuner utan stark centralort samt glesbygdskommuner med stor yta (se tabellbilagan och diagram 4.10). Under perioden har gapet mellan Stockholmsområdet och landsbygdskommuner minskat från cirka 40 till drygt 30 procent. Landsbygdskommuner med liten yta hade lägst konsumtion per invånare som både 1980 och 1985 uppgick till ungefär 85 procent av konsumtionen i riket. För genomsnittskommunerna visar våra beräkningar på en konsumtionsnivå på 90-95 procent av riksgenomsnittet.

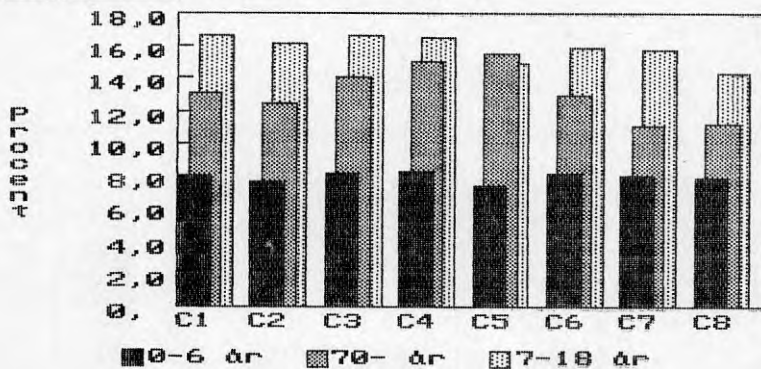
Diagram 4.10 Konsumtion per invånare 1980 och 1985



Skillnader i den totala konsumtionsnivån per invånare kan i stor utsträckning förklaras av omfattningen på de tre tunga områdena barnomsorg, äldreomsorg och utbildning, som tillsammans svarar för 65-70 procent av den totala konsumtionen i clustren.

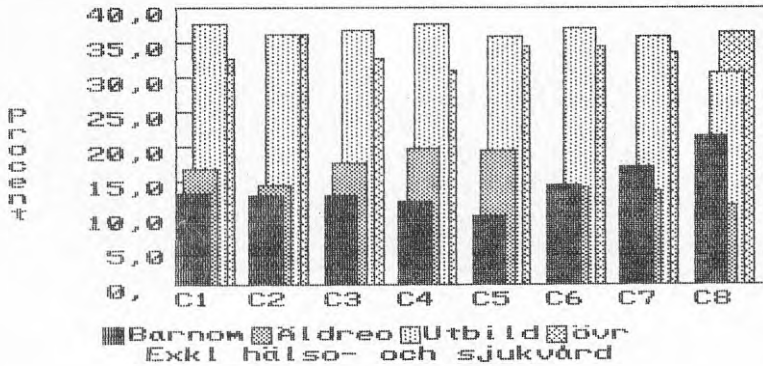
Dessa verksamheter är i hög grad beroende av åldersfördelningen.

Diagram 4.11 Åldersfördelning 1985



Av de tre områdena svarar utbildningen för 30-40 procent, barnomsorgen och äldreomsorgen för vardera ca 10-20 procent.

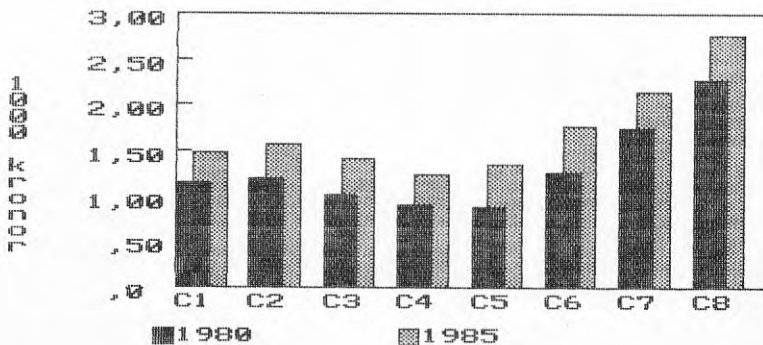
Diagram 4.12 Konsumtionens fördelning 1985



Utbildningens andel är ungefär densamma i samtliga cluster med undantag av storstäderna. Barnomsorgen har en hög och äldreomsorgen en låg andel i storstäderna. I det första fallet främst på grund av den höga utbyggnadsnivån.

Barnomsorgen uppvisar dock en mycket hög andel för Stockholmsområdet där nästan en fjärdedel av konsumtionen utgörs av denna verksamhet. Motsvarande för industrikommuner utan stark centralort är knappt en tiondel. Man bör då komma ihåg att detta gäller trots att andel barn i åldrarna 0-6 år är något högre för detta cluster.

Diagram 4.13 Barnomsorg: Konsumtion per invånare 1980 och 1985





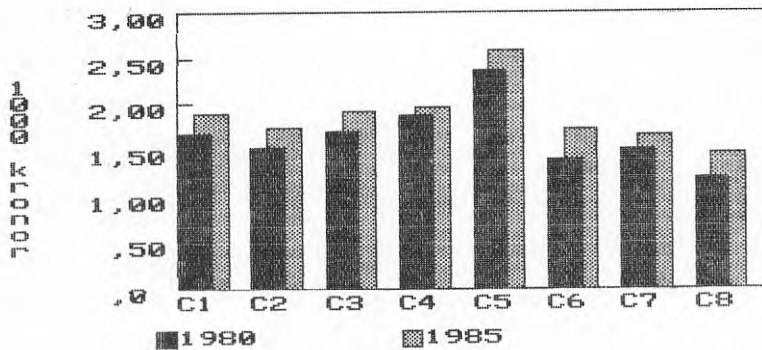
Dessa stora skillnader sammanhänger med att barnomsorgen i Stockholmsområdet mätt som andel inskrivna barn är mycket mera utbyggd än vad som gäller övriga delar av landet. Kostnaderna för barnomsorgen förklaras också av vilken typ av barnomsorg som förekommer. I Stockholmsområdet är t ex utbyggnaden av de relativt sett dyrare verksamheterna daghem och fritidshem också högre än vad som är fallet i övriga delar av landet.

Den kraftiga utbyggnaden av barnomsorgen sammanhänger framför allt med den betydligt högre kvinnliga förvärvsintensiteten för cluster 8 jämfört med cluster 3. För flertalet kommuner i cluster 8 uppgick den kvinnliga förvärvsfrekvensen till över 70 procent av antalet kvinnor, medan motsvarande för cluster 3 var under 60 procent.

En viktig orsak till barnomsorgens höga andel för cluster 8 är också enhetskostnader som är mer än 50 procentenheter högre än vad som gäller för riket (se diagram 15). För cluster 3 är motsvarande enhetskostnad nästan 50 procentenheter lägre än riksgenomsnittet. Den höga enhetskostnaden för cluster 8 sammanhänger med större andel av barnomsorgen i dag- och fritidshem jämfört med övriga landet, sannolikt dyrare lokaler samt högre personaltäthet än för riket i övrigt.

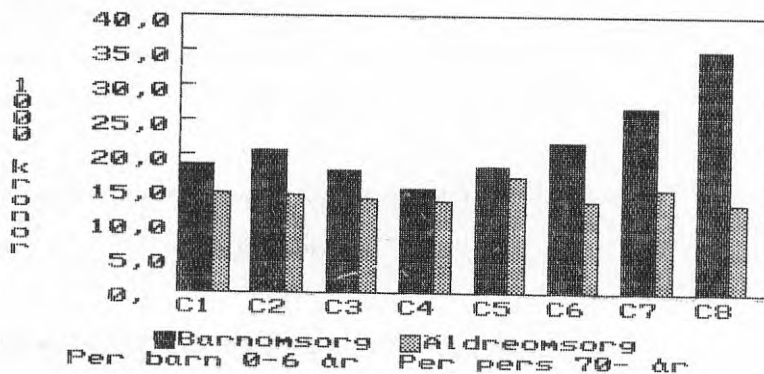
Även vad gäller äldreomsorgen är variationerna i konsumtionskostnaderna per invånare stora, men betydligt mindre än för barnomsorgen.

Diagram 4.14 Äldreomsorg: Konsumtion per invånare  
1980 och 1985



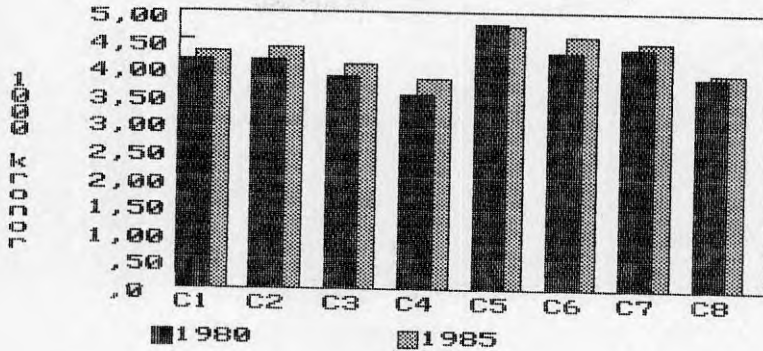
Kostnadsskillnaderna kan i betydligt större utsträckning än vad gäller barnomsorgen förklaras av skillnader i ålderssammansättning mellan clustren, medan variationer i enhetskostnader är betydligt mindre.

Diagram 4.15 Konsumtion i relation till målgrupper 1985



Utbildningen svarar för den största konsumtionen per invånare när storstädernas hälso- och sjukvård exkluderas.

Diagram 4.16 Utbildning: Konsumtion per invånare 1980 och 1985

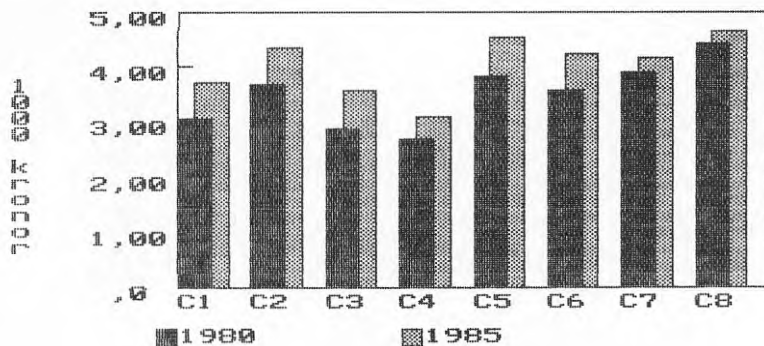


Glesbygdskommunerna har den högsta kostnaden såväl per invånare totalt som per invånare 7-18 år. Strukturella orsaker, som t ex små skolor med små klasser och en omfattande skol- skjutsverksamhet, är förmodligen den främsta orsaken, men man har också haft den största minskningen i åldern 7-18 år och man har inte lyckats sänka kostnaderna lika snabbt. Andra orsaker till kostnadsskillnader är variationer i gymnasieskolans dimensionering och lokalisering mellan kommuner samt skillnader i gymnasiefrekvens och linjefördelning.

Detta förklarar förmodligen en stor del av skillnader i konsumtion mellan cluster med övervägande mindre respektive större kommuner.

Skillnader i konsumtionskostnader för övrig verksamhet är i stor utsträckning beroende på de större satsningarna inom fritid och kultur i storstadsområden. Övriga kommungrupper har dock haft en större ökning under 1980-talets första hälft.

Diagram 4.17 Övrigt: Konsumtion per invånare 1980 och 1985



I glesbygdskommunerna inverkar de strukturella förhållandena så att kommunerna i större utsträckning måste skattefinansiera delar av sådana verksamheter som på andra håll är avgiftsfinansierade.

#### 4.5 Framtidsutsikter

Som nämnts tidigare finns stora skillnader mellan kommuner vad gäller befolkningens åldersstruktur som påverkar den nuvarande verksamhetens omfattning och inriktning. Olikheter i befolkningsutveckling framöver kommer att ställa skilda krav på hur verksamheten måste förändras, men också på möjligheterna att finansiera dessa förändringar. Som framgått av tidigare avsnitt föreligger stora skillnader mellan våra kommuntyper i utgångsläget oavsett vilka mått som används för att visa den kommunalekonomiska situationen. För att belysa hur olika kommuntyper kan väntas reagera på de närmaste 10 årens föränd-

ringar har vi gjort regionala kalkyler för ett urval kommuner i varje cluster. Ett 10-tal kommuner ingår i varje cluster motsvarande en fjärdedel av landets kommuner.

Dessa kalkyler utgår från 1985 års konsumtion, finansiella ställning samt inkomst- och utgiftsstruktur. Konsumtionsförändringarna bygger på en så kallad baskalkylansats, vilket innebär att konsumtionen förändras endast med hänsyn till befolkningsförändringar och nuvarande konsumtionsnivå utom på de områden där riksdagen fattat beslut om ambitionshöjningar. Barnomsorgen förutsätts därför utbyggd till full behovstäckning till 1991, vilket i och för sig innebär väsentligt olika utbyggnadstakter med hänsyn till variationer i behovet, nuvarande utbyggnadsnivå, befolkningsutveckling framöver samt hur man lokalt kommer att lösa utbyggnaden. Inom äldreomsorgen kommer den så kallade omstruktureringen mot mer vård i hemmet att omfördela kostnader från landstingen till kommunerna, men här kommer ändå förändringar i åldersstrukturen att svara för ett väsentligt bidrag till konsumtionsökningen. På grund av omstruktureringen kommer dock andelen äldre att betyda mer än förändringen av antalet äldre.

Vad gäller utbildningen förändras konsumtionsutgifterna enbart genom befolkningsförändringar. Men kommuner med en kraftig minskning i skolåldrarna kan väntas få stora svårigheter att i praktiken minska sina kostnader i samma takt.

I verkligheten varierar de lokala förutsättningarna att expandera eller dra ner verksamheten i enlighet med baskal-

kylen, liksom lokala politiska lösningar vad gäller verksamhet och finansiering.

Även på inkomstsidan kommer befolkningsutvecklingen att ha en avgörande betydelse dels direkt genom utvecklingen av skatteinkomsterna, men också indirekt genom förändring av de specialdestinerade statsbidragen för olika åldersberoende verksamheter.

Befolkningsutvecklingen bygger inte på den prognos som redovisas i avsnitt 2. Vi har i stället utnyttjat de senaste tillgängliga befolkningsprognoserna i länsstyrelsernas informationssystem (LIS) vid Umeå Högskoleregions Datorcentral (UMDAC).

Den finansiella utvecklingen kan väntas bli mycket olika för kommuntyperna. Detta sammanhänger främst med den varierande förändringen i konsumtion och investeringar som följer av baskalkylen. Men även de stora skillnaderna i utgångsläget vad gäller t ex finansiell ställning samt inkomst- och utgiftsstruktur har en väsentlig betydelse. Dessutom har skillnaderna i enhetskostnader, t ex kostnad per inskrivet barn i barnomsorgen, stor betydelse när beräkningarna görs för en längre tidsperiod. Det gäller främst storstadskommunerna och glesbygdskommuner där höga enhetskostnader för den senare gruppen i stor utsträckning beror på strukturella orsaker i kombination med en ständig minskning av befolkningsunderlaget.

En bedömning av den finansiella utvecklingen är dock mycket osäker eftersom kalkylerna är mycket känsliga för de antagan-

den som utgör våra beräkningsförutsättningar. Utvecklingen som skisseras nedan bygger t ex på en reallöneökning, nu gällande skatteutjämningsystem samt att statsbidragen till de tunga verksamhetsområdena kommer att kopplas till löne- och volymutveckling. Bibehålls nuvarande nominella bidragsbelopp för barn- och äldreomsorg kommer den beskrivna finansiella utvecklingen att bli betydligt sämre. Med hänsyn till att antagandena om inkomstutvecklingen är desamma för alla kommungrupper bör emellertid de relativa skillnaderna i finansiell utveckling mellan grupperna kvarstå även vid förändrade kalkylantaganden i dessa delar.

Glesbygdskommunerna förefaller få en besvärlig situation under det närmaste decenniet. Man kommer totalt sett att ha en förhållandevis hög volymtillväxt utifrån en redan mycket hög konsumtionsvolym. Den låga utbyggnadsnivån inom barnomsorgen ger det största utbyggnadsbehovet samtidigt som neddragningen inom skolan ligger relativt lågt. Man har ett utgiftsöverskott redan i utgångsläget samt relativt höga enhetskostnader jämfört med andra kommuntyper.

Den goda likviditet som denna grupp uppvisade 1985 kommer successivt att försvinna under prognosperioden.

Ett par andra faktorer som förklarar den kraftiga försämringen under åtminstone perioden 1985-1990 är ett stort utgiftsöverskott i utgångsläget samt relativt högre enhetskostnader jämfört med andra grupper. Behovet av skatte- och/eller avgiftshöjningar kommer därför sannolikt att krävas om inte inkomsterna utvecklas mera gynnsamt än vad våra kalkyler

visat. Med hänsyn till att den genomsnittliga skattesatsen redan nu ligger mer än 1 kr över medelutdebiteringen för riket kommer naturligtvis skattehöjningar att vara svåra att genomföra. Ett alternativ är naturligtvis omprioriteringar inom den kommunala verksamheten.

Landsbygdskommunerna får också en förhållandevis kraftig volymtillväxt. För de olika verksamheterna är den ganska lika glesbygdskommunerna. Skillnaden är dock att konsumtionsnivån i utgångsläget är mycket låg, man har låga enhetskostnader och man har en god finansiell situation.

Den mycket goda finansiella ställning som denna grupp uppvisade 1985 väntas trots en årlig konsumtionsökning på drygt en procent samt en volymmässig ökning av investeringarna ytterligare förbättras. Detta sammanhänger främst med kraftig tillväxt av skatteinkomsterna. Den genomsnittliga skattesatsen som 1986 var 1 kr lägre än medelutdebiteringen för riket skulle enligt våra kalkyler kunna sänkas ytterligare.

För storstadsområdena kan storstadskommunerna och förortskommunerna väntas utvecklas helt olika. Dels beror det på de stora skillnaderna i demografisk utveckling och därmed kraven på verksamhetsförändringar, dels på storstädernas dåliga finansiella ställning i utgångsläget. Storstäderna har också mycket höga enhetskostnader.

Volymökningen inom barnomsorgen blir relativt måttlig, visserligen från en hög nivå.



Inom äldreomsorgen krävs en kraftig expansion, särskilt i förortskommunerna, men kostnaderna per invånare kommer i förortskommunerna fortfarande att vara mycket låga även om 10 år. Storstadskommunerna kommer heller inte att kunna sänka kostnaderna för utbildning, vilket dock bör bli möjligt för förortskommunerna.

Resultatet av våra beräkningar för de tre storstadskommunerna väntas innebära att den finansiella ställningen som redan 1985 är förhållandevis dålig att ytterligare försämrars under perioden.

Den finansiella utvecklingen kan närmast jämföras med den som beräknats för glesbygdskommunerna.

För förortskommunerna väntas däremot en kraftig förbättring av den finansiella ställningen. Det är framför allt skatteinkomsterna som väntas öka betydligt snabbare än utgifterna. Den kraftiga skatteinkomstutvecklingen förklaras av förortskommunernas mycket snabba befolkningstillväxt.

Folkrika servicekommuner har en väl utbyggd barnomsorg, vilket kräver en förhållandevis måttlig utbyggnad. Tillsammans med relativt måttliga förändringar på de andra tunga verksamhetsområdena ger det krav på en ganska rimlig volymtillväxt.

Även för denna grupp innebär våra kalkyler en successiv förbättring av den finansiella situationen, som redan i dag är betydligt bättre än för genomsnittet bland kommunerna.

Bland inkomsterna är det framför allt skatteinkomsterna som beräknas få en snabb tillväxt. På utgiftssidan tyder våra kalkyler på låg konsumtions- och transfereringsökning samt volymminskning av investeringarna.

Industriorternas volymökning blir relativt måttlig totalt sett och inom barnomsorgen, där man har en ganska god utbyggnadsnivå redan i utgångsläget. Men det är främst den kraftiga nedgången inom skolan som bidrar till den totalt låga volymökningen eftersom äldreomsorgen behöver byggas ut kraftigt. Volymökningen blir särskilt låg för de mindre industriorterna, d v s orter av brukskaraktär.

Dessa bruksorter, som 1985 hade en likviditet över genomsnittet, kan väntas förbättra denna betydligt under prognosperioden. Detta sammanhänger främst med den låga konsumtionsökningen som väntas till följd av framför allt kraftiga minskningar inom skolan. Den genomsnittliga skattesatsen som 1986 var något högre än genomsnittet för riket torde med hänsyn till vårt kalkylresultat kunna sänkas något under prognosperioden.

När det gäller de större industrikommunerna kan en försämring under åren 1985-1990 väntas äga rum trots att inkomsterna beräknas öka snabbare än utgifterna. Detta förklaras framför allt med ett stort utgiftsoverskott i utgångsläget. Den långsamma tillväxten av utgifterna förklaras av en konsumtionstillväxt under en procent, oförändrad investeringsvolym samt transfereringsökningar som är betydligt lägre än inflationen.

Genomsnittskommuner får en relativt hög volymtillväxt, men från en låg volym i utgångsläget. Inom barnomsorgen krävs stora satsningar samtidigt som minskningen inom skolan blir förhållandevis måttlig.

För denna grupp beräknas inkomsterna och utgifterna för hela perioden öka ungefär lika mycket. Förändringen av rörelsekapitalet beräknas därför bli ganska marginell.

Bland utgifterna är det framför allt investeringarna som väntas få en förhållandevis kraftig volymmässig expansion sett under perioden som helhet. Den genomsnittliga skatte- satsen som 1986 ungefär motsvarar medeltalet i riket bör kunna hållas oförändrad.

BILAGA 1Förteckning över kommunerna i respektive cluster

Kommunkod anges enligt SCB (de två första siffrorna avser län, och de båda följande kommun).

Clusteranalysen grundas på uppgifter om samtliga kommuner enligt kommunindelningen 1 jan 1975. Vid detta tillfälle fanns 278 kommuner. Sedan dess har 1 kommun försvunnit och 7 nya bildats. I kommunförteckningen anges med \* vilka kommuner som försvunnit eller delats.

Tablå över erhållen clusterindelning:

Cluster 1 "Genomsnittskommuner"	54 kommuner
Cluster 2 "Centraliserade industrikommuner"	53 kommuner
Cluster 3 "Decentraliserade industrikommuner"	30 kommuner
Cluster 4 "Landsbygdskommuner"	42 kommuner
Cluster 5 "Glesbygdskommuner"	23 kommuner
Cluster 6 "Servicekommuner"	14 kommuner
Cluster 7 "Stora servicekommuner"	19 kommuner
Cluster 8 "De tre storstadsregionerna"	43 kommuner
<hr/>	
Samtliga	278 kommuner

## Cluster 1 "Genomsnittskommuner"

01 88	Norrtälje	16 37	Karlsborg
03 81	Enköping	16 80	Mariestad
04 83	Katrineholm	16 81	Lidköping
04 86	Strängnäs	16 83	Skövde
05 83	Motala *	16 86	Falköping
05 86	Mjölby	17 82	Filipstad
06 82	Nässjö	17 84	Arvika
06 83	Värnamo	18 61	Hallsberg
06 84	Sävsjö	19 81	Sala
06 85	Vetlanda	20 29	Leksand
06 86	Eksjö	20 31	Rättvik
07 64	Alvesta	20 34	Orsa
07 65	Älmhult	20 62	Mora
07 81	Ljungby	20 82	Säter
08 82	Oskarshamn	21 82	Söderhamn
08 83	Västervik	21 83	Bollnäs
08 84	Vimmerby	21 84	Hudiksvall
10 81	Ronneby	22 62	Timrå
10 82	Karlshamn	25 14	Kalix
10 83	Sölvesborg	25 60	Älvsbyn
11 37	Örkelljunga	25 81	Piteå
11 63	Osby		
11 66	Klippan		
11 67	Åstorp		
11 83	Hässleholm		
12 60	Bjuv		
12 84	Höganäs		
12 87	Trelleborg		
13 82	Falkenberg		
13 83	Varberg		
14 84	Lysekil		
14 86	Strömstad		
15 82	Alingsås		

\* Del av 05 83 Motala bildade 05 84 Vadstena den 1 jan 1980.

## Cluster 2 "Centraliserade industrikommuner"

03 19	Älvkarleby	19 04	Skinnskatteberg
04 28	Vingåker	19 07	Surahammar
04 81	Oxelösund	19 60	Kungsör
05 60	Boxholm	19 61	Hallstahammar
05 61	Åtvidaberg	19 62	Norberg
05 62	Finspång	19 82	Fagersta
06 87	Tranås	19 83	Köping
08 62	Emmaboda	19 84	Arboga
08 81	Nybro	20 23	Malung
10 60	Olofström	20 61	Smedjebacken
11 65	Perstorp	20 81	Borlänge
12 82	Landskrona	20 84	Avesta
15 63	Mark	20 85	Ludvika
15 81	Trollhättan	21 04	Hofors
15 85	Åmål	21 21	Ovanåker
16 22	Mullsjö	21 81	Sandviken
16 23	Habo	25 23	Gällivare
16 62	Tibro	25 84	Kiruna
16 84	Hjo		
16 85	Tidaholm		
17 60	Storfors		
17 61	Hammarö		
17 62	Munkfors		
17 63	Forshaga		
17 64	Grums		
17 81	Kristinehamn		
17 83	Hagfors		
17 85	Säffle		
18 60	Laxå		
18 62	Degerfors		
18 63	Hällefors		
18 64	Ljusnarsberg		
18 81	Kumla		
18 83	Karlskoga		
18 84	Nora		

## Cluster 3 "Decentraliserade industrikommuner"

03 60 Tierp  
03 82 Östhammar  
04 82 Flen  
06 17 Gnosjö  
06 62 Gislaved  
06 65 Vaggeryd  
07 60 Uppvidinge  
07 61 Lessebo  
07 63 Tingsryd  
07 67 Markaryd  
08 21 Högsby  
08 60 Hultsfred  
08 61 Mönsterås  
11 21 Östra Göinge  
11 62 Bromölla  
13 15 Hylte  
15 52 Tranemo  
15 60 Bengtsfors  
15 62 Lilla Edet  
15 84 Ulricehamn  
16 43 Gullspång  
17 30 Eda  
18 82 Askersund  
18 85 Lindesberg  
19 17 Heby  
20 21 Vansbro  
20 26 Gagnef  
20 83 Hedemora  
21 32 Nordanstig  
22 82 Kramfors

## Cluster 4 "Landsbygdskommuner"

05 09	Ödeshög	17 15	Kil
05 12	Ydre	17 37	Torsby
05 13	Kinda	17 65	Årjäng
05 63	Valdemarsvik	17 66	Sunne
05 82	Söderköping	21 01	Ockelbo
06 04	Aneby	23 05	Bräcke
08 34	Torsås	24 01	Nordmaling
08 40	Mörbylånga	24 04	Vindeln
08 85	Borgholm	24 09	Robertsfors
11 60	Tomelilla	25 83	Haparanda
11 68	Båstad		
11 81	Simrishamn		
12 14	Svalöv		
12 64	Skurup		
12 65	Sjöbo		
12 66	Hörby		
12 67	Höör		
13 81	Laholm		
14 21	Orust		
14 27	Sotenäs		
14 30	Munkedal		
14 35	Tanum		
15 04	Dals-Ed		
15 07	Färgelanda		
15 27	Vårgårda		
15 61	Mellerud		
15 65	Svenljunga		
15 66	Herrljunga		
16 02	Grästorp		
16 60	Vara *		
16 61	Götene		
16 63	Töreboda		

\* Del av 16 60 Vara bildade 16 03 Essunga den 1 jan 1983.



## Cluster 5 "Glesbygdskommuner"

20 39 Älvdalen  
21 61 Ljusdal  
22 60 Ånge  
22 83 Sollefteå  
23 03 Ragunda  
23 13 Strömsund  
23 21 Åre  
23 09 Krokom  
23 26 Berg  
23 61 Härjedalen  
24 17 Norsjö \*\*  
24 21 Storuman  
24 22 Sorsele  
24 60 Vännäs \*\*\*  
24 62 Vilhelmina  
24 63 Åsele \*  
24 81 Lycksele  
25 05 Arvidsjaur  
25 06 Arjeplog  
25 10 Jokkmokk  
25 13 Överkalix  
25 18 Övertorneå  
25 21 Pajala

\* Del av 24 63 Åsele bildade 24 25 Dorotea den 1 jan 1980.

\*\* Del av 24 17 Norsjö bildade 24 18 Malå den 1 jan 1983.

\*\*\* Del av 24 60 Vännäs bildade 24 03 Bjurholm den 1 jan 1983.

## Cluster 6 "Servicekommuner"

04 80	Nyköping
08 80	Kalmar
09 80	Gotland
10 80	Karlskrona
11 80	Kristianstad
11 82	Ängelholm
12 85	Eslöv
12 86	Ystad
14 85	Uddevalla
15 80	Vänersborg
16 82	Skara
20 80	Falun
22 80	Härnösand
25 82	Boden

## Cluster 7 "Stora servicekommuner"

03 80	Uppsala
04 84	Eskilstuna
05 80	Linköping
05 81	Norrköping
06 80	Jönköping
07 80	Växjö
12 83	Helsingborg
13 80	Halmstad
15 83	Borås
17 80	Karlstad
18 80	Örebro
19 80	Västerås
21 80	Gävle
22 81	Sundsvall
22 84	Örnsköldsvik
23 80	Östersund
24 80	Umeå
24 82	Skellefteå
25 80	Luleå

## Cluster 8 "Storstadsregionerna"

Stockholmsregionen Hela Stockholms län  
exkl 01 88 Norrtälje + 03 05 Håbo

Malmöregionen 12 30 Staffanstorp  
12 31 Burlöv  
12 33 Vellinge  
12 61 Kävlinge  
12 62 Lomma  
12 63 Svedala  
12 80 Malmö  
12 81 Lund

Göteborgs-regionen 13 84 Kungsbacka  
14 01 Härryda  
14 02 Partille  
14 07 Öckerö  
14 15 Stenungsund  
14 19 Tjörn  
14 80 Göteborg  
14 81 Mölndal  
14 82 Kungälv  
15 21 Ale  
15 24 Lerum

BILAGA 2

## NÅGRA KOMMUNALEKONOMISKA DATA

Kommentarer till tabellerna

Kommuner som ingår i sifferunderlaget är sådana där uppgifter finns både för 1980 och 1985 i Kommunförbundets volymenkät. Materialet omfattar med andra ord vid båda tidpunkterna identiska kommuner. Bortfall beror på dels ändrad kommunindelning, dels på att vissa kommuner inte lämnat fullständiga uppgifter vid båda tidpunkterna.

LT 86-10-28

Cluster	Folkmängd 1980				Folkmängd 1985			
	0-6	7-18	70-w	Totalt	0-6	7-18	70-w	Totalt
1	97257	196823	142593	1130950	90543	186635	147834	1127090
2	60277	126768	78955	721627	52948	112365	86321	697099
3	33339	67415	51197	387359	30707	63036	53520	379948
4	36354	71576	59298	419460	34800	69698	63279	421381
5	14650	31717	28027	200032	14098	28516	29653	191878
6	42711	83292	52726	499829	40741	80262	65208	505653
7	129811	256647	154826	1528945	123436	244536	172500	1549223
Ba Sthlm	113165	205157	133429	1366213	109854	195871	148148	1387720
Bb Malmö	33906	62754	42928	403391	31172	59702	52026	406294
Bc Gbg	52073	102181	64679	638938	50794	93631	72624	642295
Totalt	613543	1204330	808658	7296744	579093	1134252	891113	7308581
9 Mö+Gbg	85979	164935	107607	1042329	81966	153333	124650	1048589
10 Storst	199144	370092	241036	2408542	191820	349204	272798	2436309

## Procentuell fördelning på åldersklasser

Cluster	Folkmängd 1980				Folkmängd 1985			
	0-6	7-18	70-w	Totalt	0-6	7-18	70-w	Totalt
1	8,60	17,40	12,61	100,00	8,03	16,56	13,12	100,00
2	8,35	17,57	10,94	100,00	7,60	16,12	12,38	100,00
3	8,61	17,40	13,22	100,00	8,08	16,59	14,09	100,00
4	8,67	17,06	14,14	100,00	8,26	16,54	15,02	100,00
5	7,32	15,86	14,01	100,00	7,35	14,86	15,45	100,00
6	8,55	16,66	10,55	100,00	8,06	15,87	12,90	100,00
7	8,49	16,79	10,13	100,00	7,97	15,78	11,13	100,00
Ba Sthlm	8,28	15,02	9,77	100,00	7,92	14,11	10,68	100,00
Bb Malmö	8,41	15,56	10,64	100,00	7,67	14,69	12,81	100,00
Bc Gbg	8,15	15,99	10,12	100,00	7,91	14,58	11,31	100,00
Totalt	8,41	16,51	11,08	100,00	7,92	15,52	12,19	100,00
9 Mö+Gbg	8,25	15,82	10,32	100,00	7,82	14,62	11,89	100,00
10 Storst	8,27	15,37	10,01	100,00	7,87	14,33	11,20	100,00

## Förändring 1980-85

Cluster	1980				1985			
	0-6	7-18	70-w	Totalt	0-6	7-18	70-w	Totalt
1	-6714	-10188	5241	-3860	-6,90	-5,18	3,68	-0,34
2	-7329	-14403	7366	-24528	-12,16	-11,36	9,33	-3,40
3	-2632	-4379	2323	-7411	-7,89	-6,50	4,54	-1,91
4	-1554	-1878	3981	1921	-4,27	-2,62	6,71	0,46
5	-552	-3201	1626	-8154	-3,77	-10,09	5,80	-4,08
6	-1970	-3030	12482	5824	-4,61	-3,64	23,67	1,17
7	-6375	-12111	17674	20278	-4,91	-4,72	11,42	1,33
Ba Sthlm	-3311	-9286	14719	21507	-2,93	-4,53	11,03	1,57
Bb Malmö	-2734	-3052	9098	2903	-8,06	-4,86	21,19	0,72
Bc Gbg	-1279	-8550	7945	3357	-2,46	-8,37	12,28	0,53
Totalt	-34450	-70078	82455	11837	-5,61	-5,82	10,20	0,16
9 Mö+Gbg	-4013	-11602	17043	6260	-4,67	-7,03	15,84	0,60
10 Storst	-7324	-20888	31762	27767	-3,68	-5,64	13,18	1,15

## LT 86-11-21, CLUSTER

Cluster	Konsumtionsvolymutveckling 1980-1985, per år					Konsumtionsvolymutveckling 1980-85, bidrag till				
	Totalt	Utbild- ning	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	övrigt	Totalt	Utbild- ning	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	övrigt
1	2,59	0,66	5,40	2,63	3,92	2,59	0,26	0,65	0,44	1,23
2	1,95	0,36	4,68	2,01	2,71	1,95	0,14	0,56	0,29	0,96
3	2,73	0,83	6,36	2,01	4,16	2,73	0,32	0,74	0,36	1,31
4	2,52	1,74	6,26	1,15	3,08	2,52	0,67	0,69	0,23	0,93
5	1,35	-0,94	7,75	0,88	2,67	1,35	-0,36	0,66	0,17	0,88
6	3,40	1,67	7,15	4,37	3,58	3,40	0,65	0,93	0,60	1,22
7	1,84	0,80	4,43	2,10	1,66	1,84	0,30	0,71	0,28	0,56
Ba Sthlm	1,58	-0,08	4,37	1,47	1,23	1,58	-0,02	1,00	0,15	0,45
Bb Malmö	3,10	1,04	4,24	12,40	1,74	3,10	0,34	0,78	1,32	0,67
Bc Gbg	2,23	1,60	3,77	5,26	1,15	2,23	0,56	0,57	0,68	0,43
Totalt	2,17	0,71	4,80	2,80	2,24	2,17	0,26	0,75	0,38	0,77
9 Mö+Gbg	2,57	1,39	3,98	7,69	1,38	2,57	0,47	0,65	0,92	0,52
10 Storst	1,97	0,55	4,25	4,22	1,29	1,97	0,17	0,86	0,45	0,48

Cluster	Volymökning 1980-81					Bidrag till volymökning 1980-81				
	Utbild- ning	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	övrigt	Totalt	Utbild- ning	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	övrigt	Totalt
1	2.62	7.31	4.32	1.81	3.20	1.11	0.84	0.72	0.54	3.20
2	2.69	6.49	4.35	0.09	2.48	1.08	0.74	0.63	0.03	2.48
3	2.11	7.00	2.85	0.95	2.44	0.88	0.77	0.52	0.28	2.44
4	3.52	9.05	3.46	1.53	3.49	1.40	0.92	0.72	0.45	3.49
5	2.63	10.52	4.76	1.74	3.37	1.09	0.79	0.95	0.54	3.37
6	4.29	10.21	3.68	1.10	3.85	1.77	1.22	0.49	0.37	3.85
7	1.55	8.39	3.18	1.04	2.63	0.60	1.27	0.42	0.34	2.63
Ba Sthlm	0.96	7.14	1.70	-0.02	2.02	0.31	1.55	0.17	-0.01	2.02
Bb Malmö	6.95	9.97	4.54	-4.98	2.67	2.41	1.78	0.40	-1.92	2.67
Bc Gbg	1.38	2.67	3.42	1.31	1.79	0.50	0.39	0.42	0.49	1.79
Totalt	2.33	7.46	3.43	0.50	2.63	0.88	1.11	0.47	0.17	2.63
9 Mö+Gbg	3.45	5.81	3.77	-1.15	2.13	1.23	0.92	0.41	-0.43	2.13
10 Storst	2.00	6.71	2.56	-0.47	2.06	0.67	1.30	0.26	-0.17	2.06

Cluster	Volymökning 1985-86					Bidrag till volymökning 1985-86				
	Utbild- ning	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	övrigt	Totalt	Utbild- ning	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	övrigt	Totalt
1	-0.61	7.66	3.30	2.66	2.19	-0.23	1.00	0.56	0.86	2.19
2	-1.01	8.44	2.96	1.62	1.75	-0.37	1.10	0.43	0.58	1.75
3	0.43	6.59	4.51	3.24	2.86	0.16	0.85	0.79	1.05	2.86
4	1.01	9.74	3.48	4.71	3.70	0.38	1.19	0.68	1.45	3.70
5	0.38	8.67	3.64	4.78	3.37	0.14	0.88	0.71	1.64	3.37
6	0.06	6.51	3.43	2.70	2.36	0.02	0.93	0.48	0.93	2.36
7	0.29	5.80	2.57	1.32	1.89	0.10	1.00	0.34	0.44	1.89
Ba Sthlm	-0.78	4.66	6.20	0.62	1.77	-0.23	1.16	0.61	0.22	1.77
Bb Malmö	0.67	1.40	1.71	-0.19	0.63	0.21	0.26	0.23	-0.07	0.63
Bc Gbg	0.04	9.11	3.70	0.65	2.20	0.01	1.43	0.52	0.23	2.20
Totalt	-0.14	6.09	3.60	1.65	2.06	-0.05	1.03	0.50	0.57	2.06
9 Mö+Gbg	0.28	5.70	2.93	0.31	1.58	0.09	0.97	0.41	0.11	1.58
10 Storst	-0.32	4.99	4.60	0.49	1.69	-0.10	1.08	0.53	0.18	1.69

## LT 86-09-04, CLUSTER

Cluster	Konsumtion per invånare 1980							
	Totalt	Utbildning		Barnomsorg		Äldreomsorg		övrigt
	Per inv totalt	Per inv totalt	Per inv 7-18	Per inv totalt	Per inv 0-6	Per inv totalt	Per inv 70-w	Per inv totalt
1	9942	4102	23568	1135	13197	1665	13209	3040
2	10518	4131	23514	1199	14358	1517	13867	3670
3	9388	3807	21873	1021	11860	1698	12849	2862
4	8932	3479	20387	910	10499	1869	13221	2674
5	11840	4776	30123	884	12076	2366	16890	3813
6	10485	4248	25491	1260	14746	1400	13273	3577
7	11465	4338	25841	1737	20461	1512	14932	3878
Ba Sthlm	12544	3941	26242	2717	32806	1245	12743	4641
Bb Malmö	10496	3562	22894	1877	22330	927	8709	4131
Bc Gbg	10681	3778	23623	1552	19045	1294	12785	4057
Totalt	10902	4043	24493	1624	19314	1481	13363	3755
9 Mj+Gbg	10610	3694	23345	1678	20340	1152	11159	4086
10 Storst	11707	3834	24951	2268	27424	1204	12036	4401

## INDEX, Riksgenomsnittet=100

Cluster	Konsumtion per invånare 1980							
	Totalt	Utbildning		Barnomsorg		Äldreomsorg		övrigt
	Per inv totalt	Per inv totalt	Per inv 7-18	Per inv totalt	Per inv 0-6	Per inv totalt	Per inv 70-w	Per inv totalt
1	91	101	96	70	68	112	99	81
2	96	102	96	74	74	102	104	98
3	86	94	89	63	61	115	96	76
4	82	86	83	56	54	126	99	71
5	109	118	123	54	63	160	126	102
6	96	105	104	78	76	95	99	95
7	105	107	106	107	106	102	112	103
Ba Sthlm	115	97	107	167	170	84	95	124
Bb Malmö	96	88	93	116	116	63	65	110
Bc Gbg	98	93	96	96	99	87	96	108
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100
9 Mj+Gbg	97	91	95	103	105	78	84	109
10 Storst	107	95	102	140	142	81	90	117



## LT 86-09-04, CLUSTER

Cluster	Konsumtion per invånare 1985								
	Total	Utbildning		Barnomsorg		Äldreomsorg		övrigt	
	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv
	totalt	totalt	7-18	totalt	0-6	totalt	70-w	totalt	
1	11335	4253	25683	1481	18436	1903	14510	3698	
2	11993	4354	27010	1560	20541	1735	14011	4344	
3	10951	4044	24377	1417	17528	1912	13574	3578	
4	10070	3775	22820	1227	14856	1970	13120	3098	
5	13202	4750	31960	1339	18225	2577	16676	4536	
6	12250	4562	28739	1759	21835	1714	13293	4215	
7	12395	4456	28228	2129	26721	1655	14868	4155	
8a Sthlm	13354	3865	27380	3313	41857	1318	12343	4858	
8b Malmö	12140	3724	25344	2294	29896	1651	12891	4471	
8c Gbg	11863	4068	27903	1858	23498	1664	14713	4274	
Totalt	12117	4182	26947	2050	25869	1697	13921	4187	
9 Mö+Gbg	11970	3935	26907	2027	25931	1659	13953	4350	
10 Storst	12759	3895	27173	2760	35052	1464	13079	4640	

Cluster	Konsumtion per invånare 1985								
	Total	Utbildning		Barnomsorg		Äldreomsorg		övrigt	
	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv	Per inv
	totalt	totalt	7-18	totalt	0-6	totalt	70-w	totalt	
1	94	102	95	72	71	112	104	88	
2	99	104	100	76	79	102	101	104	
3	90	97	90	69	68	113	98	85	
4	83	90	85	60	57	116	94	74	
5	109	114	119	65	70	152	120	108	
6	101	109	107	86	84	101	95	101	
7	102	107	105	104	103	98	107	99	
8a Sthlm	110	92	102	162	162	78	89	116	
8b Malmö	100	89	94	112	116	97	93	107	
8c Gbg	98	97	104	91	91	98	106	102	
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	
9 Mö+Gbg	99	94	100	99	100	98	100	104	
10 Storst	105	93	101	135	135	86	94	111	



Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 830898-4  
från Statens råd för byggnadsforskning till Per Holm  
Ekonomisk Planering AB, Stockholm.

R115: 1987

ISBN 91-540-4830-3

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6707115

Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering

Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 7853  
103 99 Stockholm

Cirka pris: 51 kr exkl moms