

Kommunerna i konjunkturen

De återkommande kriserna i kommunernas ekonomi är i hög grad orsakade av att en alltför kortsiktig förväntningsbild styr den ekonomiska planeringen. Kommunerna bör därför i större utsträckning än hittills bli föremål för en aktiv stabiliseringspolitik. Den snabba utgiftsökningen inom kommunerna är inte heller någon ödesbunden utveckling utanför mänsklig kontroll. Ett skattestopp kan vitalisera den kommunala politiken, bl a genom ett starkare kostnadsmedvetande hos kommunernas politiker och tjänstemän.

För närvarande uppvaktar våra kommunal- och landstingspolitiker regering och riksbank för att få låna pengar i en situation där likviditeten drastiskt försämras. De uppvaktar riksdagspolitikerna för att få ökade statsbidrag. Vad vi i dag upplever är symptom på de försämrade framtidsutsikter som den kommunalekonomiska utredningen diskuterar i sitt nyligen avlämnade delbetänkande om de långsiktiga perspektiven för den kommunala ekonomin. I ett av de alternativ som diskuteras där och som bygger på en i stort fortsatt trendmässig volymökning av den kommunala konsumtionen på 3,5 proc per år skulle skatten fram till 1985 behöva höjas med 9 kr från 1977 års nivå. Sådana framtidsperspektiv diskuterades för den kommunala ekonomin i Uppsala

redan 1974 [Jensevik, 1976]. För uppsalapolitikerna är problemet inte nytt men inte desto mindre svårhanterligt.

Förväntningar styr utvecklingen

Förväntningar styr självklart utvecklingen inom kommunerna lika väl som inom företag.

Genom sin planering, som sällan är konjunkturanpassad, överblickar kommunalpolitikern bara utvecklingen några år framåt. Utsikterna för nästkommande år känner han relativt väl till. Men ovetande om konjunkturcykelns effekter på den kommunala ekonomin tänker han sig även utvecklingen därefter likna den som gäller för det kommande året. Det är på detta sätt som kommunalpolitikernas förväntningar uppstår och konjunkturen resulterar således i perioder av optimism och pessimism även i den kommunala planerings- och beslutsprocessen.

I konjunkturedgången informeras man om en kommande förmånlig inkomstutveckling, baserad på en eftersläpning från tidigare högkonjunktur. Samtidigt utvecklas kostnaderna långsamt under lågkonjunkturen. Serviceni-vån kan därför ökas i lågkonjunkturen utan att skatterna behöver höjas.

I en anda av optimism intecknas redan

Fil kand HANS JENSEVIK har forskat i samhällsbyggnadsekonomi vid Chalmers tekniska högskola och Statens råd för byggnadsforskning. Han har sedan 1974 arbetat på Uppsala kommuns ekonomikontor med arbetsuppgifter som direkt berör de kommunalekonomiska framtidsutsikterna.

då expansionsutrymmet. Då förväntningarna också förespeglar goda framtidsutsikter tillskapas inga fonder av betydelse. En samtidigt inträdande god likviditet leder vanligtvis till att man börjar förskottera från det expansionsutrymme, som man tror sig se åren som kommer, dvs åren i konjunkturuppgången. Det är också i detta skede som olika påtryckningsgrupper kommer med i bilden och har goda utsikter att få sina krav tillgodosedda då ju inga resursrestriktioner upplevs av politikerna. Politiken under lågkonjunkturåret utformas därför mycket expansivt.

Det är först då man befinner sig i lågkonjunkturåret man kan överblicka förhållandena under konjunkturuppgången. Dessa år är år med stagnerande eller fallande inkomster och stigande pris- och personalkostnader. Denna information hade politikern inte under konjunkturredgången två år tidigare då budgeten för lågkonjunkturåret upprättades. Man möter en situation då utrymmet att klara ett oförändrat serviceutbud utan skattehöjningar minskar. Nu har man också genom investeringar i lågkonjunkturen bundit sig för en servicevolymtillväxt i konjunkturuppgången som överstiger den som är förenlig med kravet på samhälls-ekonomisk balans. Nu kommer en första konsoliderande skattehöjning. Den kan följas av en till året efteråt om ytterligare investeringsprojekt, initierade i konjunktursvackan tidigare, färdigställs. Under

högkonjunkturåren går det inte att klara oförändrad servicenivå utan skattehöjningar och skattehöjningar kan inte vidtagas med annat än att man presenterar en serviceexpansion för väljarna.

Utgiftsexpansionen och kommunalskatterna

Man kan göra beräkningar som visar vilken förändring i skattesats som årligen behövs för att hålla oförändrad servicenivå vid frånvaron av effektiviseringsinsatser.

Förutom kommunalskattemedel finansierar kommunerna sin verksamhet med avgifter och bidrag. Avgiften tas vanligtvis ut av kommuninnevärnarna i samband med deras konsumtion av kommunala nyttigheter medan bidragen huvudsakligen kan ses som ersättning från staten för att kommunen bedriver viss verksamhet. Bidrag från andra, ex landsting, förekommer också men i mindre omfattning.

Kommunens intäkter består således av skattemedel, avgifter och bidrag. I nedanstående tabell (*tabell 1*) redovisas vilken inbördes betydelse här nämnda poster har i Uppsala kommun när det gäller att täcka kommunens driftkostnader åren 1968—75.

Tabell 1 visar att bidrag och avgifter som finansieringskällor är betydande. Det förefaller också vara så att de väl

Tabell 1. Driftinkomstkomponenternas inbördes betydelse i Uppsala kommun 1968—75 (finansstatistiken).

%-andel/år	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Skatter	46.26	49.16	48.96	50.87	50.23	50.87	48.44	46.40
Bidrag staten	18.37	19.30	19.28	20.36	20.60	20.64	22.32	24.23
Avgifter	31.75	30.07	32.90	29.92	26.86	27.03	28.52	30.06
Övriga	3.63	1.46	-1.14	-1.16	2.31	1.45	0.72	-0.69
Totalt	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

hävdar sin betydelse över åren, tvärtemot vad som framskymtar i debatten.

En kommuns skatteintäkter utvecklas vid given skattesats i takt med de totala kommunala beskattningsbara inkomsterna. I dessa skall inräknas vissa statliga bidrag till kommunen. Antalet skattekronor per kommuninnevärdare benämns här inkomstindex.

En kommuns kostnader växer vid given servicenivå automatiskt i takt med prisutvecklingen på de resurser som krävs i verksamheten. I Uppsala kommun är över hälften av kostnaderna löner och andra kostnader hänförliga till personalen. Dessa bestäms vid löneförhandlingar. Denna kostnadsdel antages växa med ett personalkostnadsindex här utgörande personalkostnad per årsanställd.

Resterande kostnadsdel antar jag utvecklas i takt med inflationen. Om det antas att antalet årsanställda kommunaltjänstemän per kommuninnevärdare är lika mellan åren och att varje kommunaltjänsteman utför sitt arbete på samma sätt som tidigare, dvs vi har inga effektiviseringsvinster att ta hänsyn till, kan den automatiska kostnadsökningen för oförändrad verksamhet framräknas. Denna kommer översiktligt sett att utvecklas i en takt som överstiger inflationen med ett belopp som utgöres av skillnaden mellan personalkostnadsindex och inflationen, vägt med kostnadernas personalkostnadsandel.

Här förutsätts att kostnader och intäkter balansera varandra över längre tidsperioder så att avgifter och bidrag utgör en oförändrad andel (se tabellen ovan). Detta gäller som en outtalad målsättning för den långsiktiga ekonomiska planeringen i kommunen. Räknat i tillväxttakt reduceras då balanskravet till att enbart gälla mellan kostnader och skatteintäkter.

Balanskravet innebär att den årliga förändringstakten av den kommunala skattesatsen, vid frånvaron av effektiviseringsinsatser och vid oförändrad ser-

vicenivå, är beroende av inflationen, personalkostnaderna, skatteinkomsterna och kostnadernas personalkostnadsberoende andel.

Om inflationen och personalkostnaderna överstiger inkomstutvecklingen måste den kommunala skattesatsen höjas, och vid omvänt förhållande finns alltså utrymme för en skattesänkning.

Uppsala kommun under två konjunkturcykler

Uppsala tillhör, enligt min mening, de kommuner som låter sin planering styras av en alltför kortsiktig förväntningsbild, och som därför drabbats av de problem jag beskrivit.

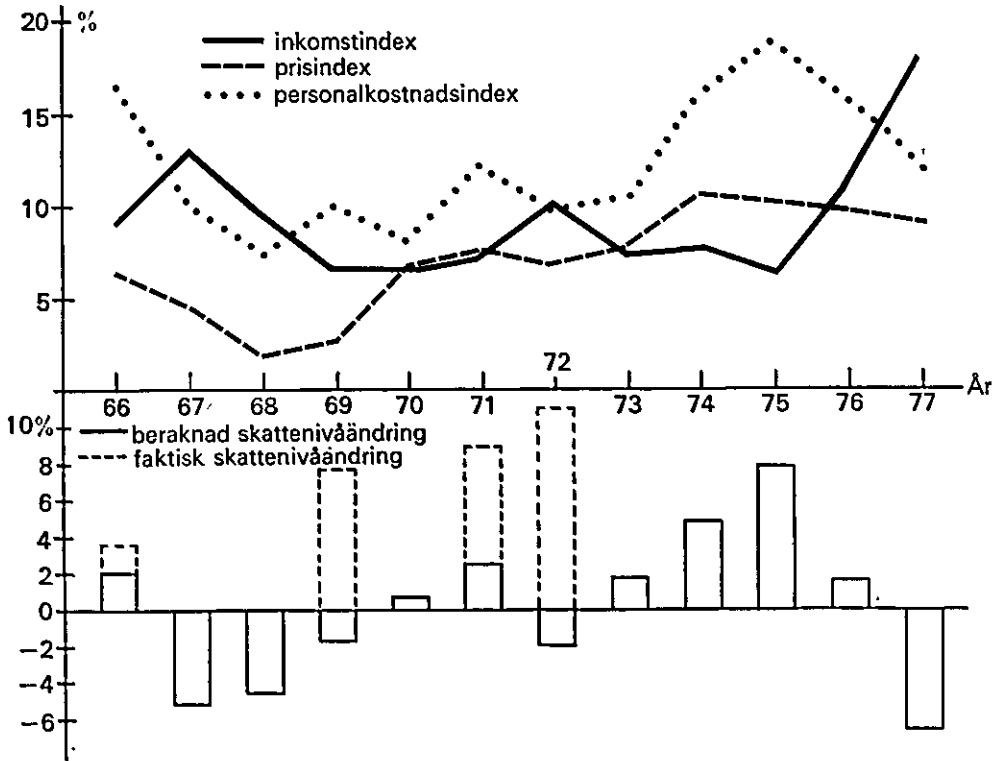
Diagram 1 beskriver utvecklingen i Uppsala kommun under två konjunkturcykler.

Högkonjunkturåren 1970 och 1974 är inkomstindex lägre än både pris- och personalkostnadsindex. Lågkonjunkturåren 1967, 1972 och 1977 ligger inkomstindex över de övriga indexkurvorna. Vi kan dra slutsatsen att förutsättningarna att finansiera ett oförändrat serviceutbud i kommunen skiftar med konjunkturen. I högkonjunkturen krävs skattehöjningar för att finansiera oförändrad servicenivå om man inte effektiviserar och i lågkonjunkturen finns utrymme att öka servicevolymen vid oförändrad skattesats.

Under konjunkturcykeln 1967 till 1971 överensstämmer den faktiska utvecklingen i stort med ovanstående beskrivning. Men lågkonjunkturåret 1972 sker en kraftig skattehöjning, vilket innebär en avvikelser. Därefter hålles skatten oförändrad i en konjunkturuppgång och genom en högkonjunktur. Detta kan synas märkligt då normalt kraftiga skattehöjningar erfordras för att klara oförändrad servicenivå under en sådan period.

En möjlig förklaring till skattehöjning-

Diagram 1. Prisindex, personalkostnadsindex, inkomstindex, samt beräknad resp faktisk utdebiteringsändring för perioden 1966—77 i Uppsala kommun. Alla värden i årliga procentuella förändringstal.



en lågkonjunkturåret 1972 kan vara att politikerna lät sig styras av krav från olika påtryckningsgrupper. Hushållens reaktioner ledde till att politikerna i kommunen slog till bromsarna. Efter 1972 inleds en stram hushållningsperiod med omorganisationer och förbättringar av planeringsinstrumenten. Det ekonomiska läget förbättrades efterhand. Politikernas medvetna satsningar på effektiviseringsinsatser som alternativ till skattehöjningar blev framgångsrika. Dessa kunde genomföras och gav effekt därför att politikerna så klart och öppet deklarerade att de förväntade sig resultat. Under perioden ifråga kunde till och med servicevolymen ökas något varje år. Detta visar att en hög expansionstakt i kommunerna inte på något sätt är en ödesbunden utveckling och att

en åtstramning (skattestopp) kan leda till ökad effektiviseringsverksamhet och en vitalisering av politiken.

Åren 1976 till 1982 i Uppsala kommun

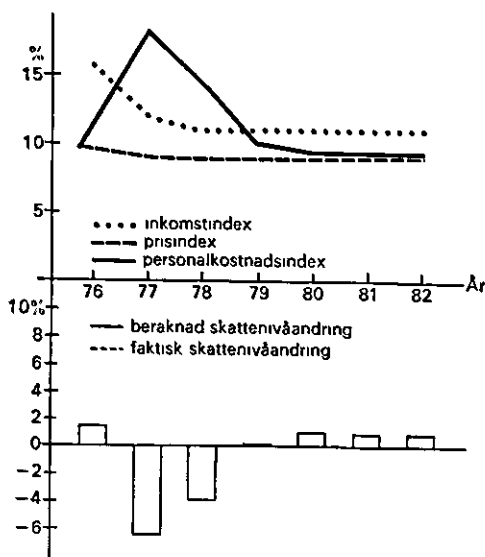
Den förväntningsbild som nu råder bland uppsalapolitikerna liknar den som jag beskrivit ovan dvs överensstämmer med läget 1967—68. Av 1977 års inkomster hade det funnits möjligheter att fondera medel och hålla skatten oförändrad fram till 1982 och ändå få utrymme för att öka servicenivån lite varje år. Servicenivån har således redan lagts på en för hög nivå. Den första skattehöjningen av ca 3 stycken på tillhoppa över 4 kr per skattekrona finns inplanterad till 1979.

Prognosen i *diagram 2* nedan presenterar en tänkt utveckling som den kan bli efter devalveringen och momshöjningen. Prisindex är här 9 % om året och personalkostnadsindex tillväxer med 11 %. Inkomstindex kan falla under de båda kostnadsindexen åren 1980—81 men antages här täcka prisindexutvecklingen med någon marginal. Med det senare antagandet är denna prognos möjligtvis optimistisk. Den förutsätter ändå en svår period åren 1979—82, då det krävs skattehöjningar på ca 2 % om året för att finansiellt klara oförändrad servicevolym vid frånvaron av effektiviseringsåtgärder. De kommuner som har samma utvecklingsbild som denna och anser sig behöva höja skatten redan 1978 går antagligen in i en krisperiod efterföljande år. Om staten bidragsvägen söker hålla tillbaka kommunalskattehöjningar 1978 kommer en förlängning av en sådan politik över perioden 1979—82 att bli mycket kostsam. Men en fortsatt snabb volymutveckling inom den kommunala sektorn är inget ödesbundet utan påverkbart, som vi sett ovan, på den kommunalanivån.

Stabilisering och skattestopp

Då regeringen under hösten 1976 upprätade förslaget till statsverksproposition förelåg den information som återges i *diagram 2* ovan för åren 1977 och därefter. Slutsatsen blev givetvis att någon uppmärksamhet inte behövde ägnas åt kommunerna förrän först 1979. Kommunalpolitikerna, däremot, upptäckte 1977 års gynnsamma läge redan våren 1976 och har sedan dess i en ohämmad volymexpansion mer än in-tecknat utrymmet för detta år. Kostnadsläget ligger nu på en nivå som kräver skattehöjningar redan 1978. Om denna iakttagelse är riktig och kommunalpolitikerna utbildar förväntningar som innebär att de hela tiden ten-

Diagram 2. Prognos för utvecklingen i Uppsala kommun 1978—82.



derar att överteckna det tillgängliga expansionsutrymmet måste såvida jag kan förstå, en aktiv stabiliseringspolitik bedrivas gentemot kommunerna.

Det bör emellertid åter igen understrykas att en hög expansionstakt i kommunerna inte på något sätt är en ödesbunden utveckling utanför mänsklig kontroll. Ett skattestopp kan leda till en vitalisering av den kommunala politiken bl. a. i den mening att man mer än vad som nu är fallet börjar effektivisera den kommunala verksamheten, utvecklar planeringsinstrument m. m. Både politiker och tjänstemän skulle då börja intressera sig för att ta reda på vilka faktorer som är påverkbara på den kommunala nivån och styra utvecklingen av dessa på ett mer målmedvetet sätt.

Referenser:

Jensevik, Hans [1976] "Samhällsbyggnadsekonomi och kommunalekonomi — Idéskiss till ett ekonomisystem. BFR R: 23: 197