
Bör vi begränsa den lokala beskattningsrätten?

Den lokala beskattningsrätten har länge varit en viktig del av det lokala självstyret. Kommuner och landsting har genom beskattningsrätten, åtminstone i viss utsträckning, kunnat agera som oberoende beslutsfattare. Samtidigt har det blivit alltmer uppenbart att de beslut som fattas av en viss kommun eller ett visst landsting påverkar människor också utanför den egna jurisdiktionen. Befolkningens rörlighet över kommun och/eller landstingsgränserna samt att vissa lokala tjänster kan utnyttjas av människor utanför den egna lokaliteten utgör exempel på detta. Men också det faktum att kommunerna, landstingen och staten delar på samma inkomstskattebas är viktigt i detta sammanhang, eftersom lokala beslutsfattare, som bara ser till den egna lokaliteten, tenderar att underskatta den samhällsekonomiska kostnaden av snedvridande skatter. Det kan med andra ord finnas betydande externa effekter som är förknippade med lokalt beslutsfattande, därför att man inte tar hänsyn till alla effekter av sina beslut.

Det är bland annat mot denna bakgrund som staten har begränsat den lokala beskattningsrätten periodvis under det senaste decenniet. Först infördes ett kommunalt och landstingskommunalt skattestopp, som därefter ersattes med ett sanktionssystem där kommuner och landsting endast fick behålla delar av de skatteintäktsökningar som följde av höjda skattesatser. Tanken var naturligtvis att ge

kommunerna och landstingen incitament att inte höja skatterna. Detta sanktionssystem har sedan eliminerats, så att den lokala beskattningsrätten är återställd.

En fråga som sällan diskuterats på ett systematiskt sätt är huruvida begränsningar av den lokala beskattningsrätten är nödvändiga för att uppnå en effektiv resursallokering, eller om staten kan internalisera eventuella externa effekter av lokalt beslutsfattande med ett transfereringssystem. Den forskning som finns på detta område har tagit fasta på de problem som uppstår när lokala beslutsfattare tenderar att inte beakta alla samhällsekonomiska kostnader som förknippas med det egna skatteuttaget. Resultaten pekar på att det sätt på vilket kommuner och landsting agerar i förhållande till varandra har stor betydelse i detta sammanhang. Om kommuner agerar som om de inte kan påverka de beslut som fattas av andra kommuner eller av det egna landstinget, och om de landstingskommunala beslutsfattarna agerar på samma sätt både gentemot andra landsting och gentemot kommunerna i det egna landstinget, så behövs i princip ingen begränsning av den lokala beskattningsrätten. I detta fall kan nämligen staten via statsbidrag till kommunerna och landstingen påverka deras beslutsunderlag så att de själva fattar korrekta beslut ur samhällets synvinkel. Om det inte finns några strategis-

ka överväganden som bygger på att till exempel landstinget som beslutsfattande enhet har ett övertag över de kommuner som ingår i landstinget, så finns det bara en enda källa till felaktiga lokala beslut i den situation som diskuteras: lokaliteterna underskattar den samhällsekonomiska kostnaden av det egna skatteuttaget. Det räcker då med ett enda medel för att lösa detta problem.

Det är dock inte orimligt att tänka sig att beslutsfattarna inom landstinget har ett övertag gentemot de kommunala beslutsfattarna. Detta kan innebära att de beslut som fattas av landstingsfullmäktige bygger på en gissning om hur kommunerna inom landstinget kommer att reagera på besluten. Det finns i den situationen två källor till att de kommunala och landstingskommunala besluten inte är korrekta ur samhällets synvinkel; dels att man tenderar att underskatta kostnaden av egna skatteuttag på samma sätt som ovan, dels också att landstingsfullmäktige utnyttjar sitt övertag gentemot kommunerna i det egna landstinget. Att lösa resursallokeringsproblemet bara med hjälp av statsbidrag är mer komplicerat i detta fall. Man kan däremot visa att en kombination av statsbidrag och begränsningar av beskattningsrätten kan utformas så att en effektiv resursallokering uppnås. Ett sådant system är också troligen enklare att implementera i praktiken i jämförelse med andra typer av ekonomisk politik från statens sida, eftersom en begränsning av beskattningsrätten på någon av nivåerna effektivt eliminerar de problem som annars skulle uppstå när någon av nivåerna agerar ledare.

Vi tycker att det finns skäl att tro, att

beslutsfattande i den offentliga sektorn kan innehålla den typ av strategiskt övervägande som nämndes i exemplet ovan. En orsak till detta är att större organisationer, sett ur sin egen synvinkel, vinner på att utnyttja sådana övertag gentemot mindre organisationer. Tillgänglig empirisk forskning ger dessutom åtminstone svagt stöd för hypotesen att landstingen agerar som om de tar hänsyn till hur kommunerna inom landstinget reagerar på de beslut som fattas. Vårt svar på frågan i titeln är därför ja; möjligen med viss reservation som har att göra med att strategiskt beslutsfattande är svårt att identifiera empiriskt.

Om begränsningar av den lokala beskattningsrätten är önskvärda, är nästa intressanta fråga huruvida begränsningarna bör genomföras på kommunal nivå eller landstingsnivå. Ett argument för lokalt beslutsfattande bygger på förekomsten av asymmetrisk information: lokala beslutsfattare har större kännedom om lokala preferenser än vad centrala beslutsfattare har. I den mån detta argument överhuvudtaget är korrekt, talar det för att kommunala beslutsfattare har ett informationsövertag jämfört med beslutsfattarna i landstingsfullmäktige. Detta därför att en kommun har väsentligen färre invånare än ett landsting. Det säger oss att de eventuella informationsfördelar som förknippas med landsting som en beslutsfattande enhet troligen är mindre än de som följer av att kommunerna är beslutsfattande enheter, vilket gör det naturligt att begränsa beskattningsrätten i landstingen.

*THOMAS ARONSSON
MAGNUS WIKSTRÖM*