

Jan Tore Pedersen:

**Statsbidrag till
kommuner:
allt på en check
eller lite av varje?**

Under senare år har Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) låtit flera författare framföra sina synpunkter gällande statsbidragens utformning. Denna gång har man valt att göra en jämförande analys av statsbidragssystemen i Norge och Sverige. Rapporten *Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige* (Ds 1989:26) har utarbetats av Jan Tore Pedersen.

Den normativa statsbidragsteorin anger i huvudsak tre skäl för att staten skall

ge bidrag till kommunerna. Från resursfördelningssynpunkt bör staten stimulera kommunerna att tillhandahålla högre nivåer på utbudet av vissa offentliga tjänster än vad kommunerna själva avser att producera, beroende på att positiva externa effekter förekommer. Ett annat skäl för att ge statsbidrag bygger på principen om horisontell rättvisa, dvs att personer under liknande ekonomiska omständigheter också skall bidra med lika mycket till den offentliga sektorn. Om det finns skillnader på inkomstsidan mellan kommuner exempelvis till följd av skilda genomsnittsinkomster, så kommer den enskildes bidrag till den offentliga sektorn att bli olika beroende på i vilken kommun denne bor. Samma sak gäller utgiftssidan där skillnader exempelvis i åldersstruktur, allt annat lika, medför skillnader mellan olika kommuners kostnader för att upprätthålla en given servicenivå. I båda fallen blir principen om horisontell rättvisa satt ur spel, varför ett finansiellt stöd till "fattigare" kommuner är påkallat. Det bör dock påpekas att styrkan i detta argument är beroende på hur pass väl skillnader av denna typ återspeglas i skillnader i mark- och fastighetspriser! Slutligen kan staten av stabiliseringspolitiska skäl stimulera kommunerna att utföra viss produktion, vanligtvis investeringar, under perioder med låg efterfrågan.

Pedersen beskriver och jämför de svenska och norska statsbidragssystemen. Det norska systemet, precis som det svenska, bygger i huvudsak på två typer av överföringar som i viss utsträckning kan sägas vara utformade i enlighet med den gängse ekonomiska teorin. I det svenska bidragssystemet dominerar ändamålsbundna bidrag kraftigt över generella stöd, någonting som tidigare gällde även i Norge. År 1986 genomfördes en förändring av det norska bidragssystemet som bla innebar att en stor del av de tidigare ändamålsbundna resurserna överfördes till ett generellt system.

Förändringen av det norska bidragssys-

temet förklarar Pedersen med två faktorer. Den ena är att specialdestinerade bidrag har en tendens att motverka syftet med andra statsbidrag. I synnerhet kan de ge fördelningseffekter som direkt motverkar syftet med skatteutjämningssystemet. Förklaringen till detta är att dessa bidrag i allmänhet ges som produktsubventioner (eller som andel av kostnaden för produktionen) och står följaktligen i proportion till produktionen av den kommunala tjänst för vilket bidrag utgår. Om kommuner med en hög intjäningsformåga tillhandahåller en mängd tjänster som andelsmässigt, dvs i förhållande till samtliga kommuners produktion, överstiger kommunens andel av alla kommuners inkomster, så uppstår en negativ omfördelningseffekt. Ett medel i syfte att reducera sådana omfördelningseffekter, vilket även Pedersen framhåller beträffande det svenska bidragssystemet, är att reducera de ändamålsbundna bidragen och i stället satsa på generella bidrag.

Det andra problemet med de specialdestinerade bidragen är att de har en snedvridande effekt på kommunernas beslut och effektivitet. Författaren utgår här från en princip om kommunalt finansieringsansvar och hävdar att det är felaktigt att kommuner med bidrag fås att räkna med att en budgetkrona kostar exempelvis femtio öre. Pedersen har naturligtvis rätt i sin kritik såvida avsikten med subventionen inte är att återställa resurfördelningen till ett optimalt läge i fallet då positiva externa effekter föreligger. En intressant frågeställning är därför hur stor del av de specialdestinerade bidragen som ges i syfte att korrigera för externa effekter. Någon uttömmande diskussion i denna fråga återfinns emellertid inte i rapporten.

Pedersen lägger stor vikt vid de kommunvisa "fördelningseffekter" som uppstår till följd av bidragssystemen. Som inkomstbegrepp använder författaren det han kallar för "kommunens disponibla inkomst per invånare" vilket i princip avser

kommunernas skatteintäkter samt överföringar från staten. Vanligt (och bättre) i dessa sammanhang är att använda kommunernas skattekraft, dvs skattebasen per invånare, som inkomstbegrepp. Anledningen till att Pedersen använder det ovan nämnda inkomstbegreppet är något oklar, men det beror antagligen på att han önskar sig ett mått som inkluderar skillnader i utgiftsbehov kommuner emellan. I Norge där kommunerna möter ett skattetak och där de flesta kommunerna ligger vid övre gränsen, kan ett sådant mått fungera någorlunda anständigt. I Sverige däremot är skattesatsen valfri, varför det valda måttet kommer att inkludera skillnader i ambitioner beträffande den kommunala och landstingskommunala servicen. Anledningen till att författaren lämnar avgifter utanför definitionen klargörs inte. Sammantaget innebär detta att det blir svårt att dra några slutsatser från hans analys.

Författaren för avslutningsvis en principdiskussion där han föreslår ett bidragssystem byggt på generella överföringar, mycket i stil med det norska systemet. En poäng med förslaget är att de generella överföringarnas storlek görs oberoende av skattesatsens storlek. Detta innebär, till skillnad från det nuvarande svenska systemet, att eventuella snedvridningar till följd av subventioneringen av kommunal konsumtion försvinner.

Förvaltningsekonom
MAGNUS VIKSTRÖM
Institutionen för nationalekonomi
Umeå universitet