

# Makt på rätt nivå – väljarna, kommunerna och ansvaret

Det finns få andra länder där centralmakten delegerat så mycket ansvar till en lägre regional beslutsnivå som i Sverige. Genom att ansvara för en stor del av välfärdsstatens praktiska uppgifter och genom rätten att beskatta invånarnas löneinkomster intar kommunerna en mycket central roll i det svenska samhällsbygget. Samtidigt kan maktdelningen mellan stat och kommun på olika sätt begränsa båda parter ambitioner, vilket leder till ständiga spänningar mellan de olika beslutsnivåerna. Under senare år har nationalekonomer börjat analysera de problem och möjligheter som en sk vertikal maktdelning med nödvändighet ger upphov till. I detta temanummer kommer ett antal frågor kopplade till detta problemområde att behandlas utifrån ett nationalekonomiskt perspektiv.

I inledningsartikeln till detta temanummer, ”Den kommunala självstyrelsen”, presenterar Gunnar Wetterberg självstyrets långa historia. Wetterberg pekar på att självstyret möjliggjort ett experimenterande med lokala lösningar på allehanda praktiska samhällproblem. Statsmakten har ofta hämtat inspiration till landsomfattande reformer från kommuner som drivit enskilda frågor. Det är tänkbart att självstyrelsens mångfald gjort det möjligt för den stora offentliga sektorn att fungera överraskande smidigt. Självstyret ger dock med nödvändighet upphov till regionala skillnader. Krav på att utjämna dessa skillnader är begripliga, men underminerar även självstyrets starka sidor.

Kommunernas beskattningsrätt är central för självstyret. Dagens system för kommunal inkomstutjämning gör dock att de negativa effekterna av höjda skatter vältras över på andra. Önskan att utjämna de ekonomiska förutsättningarna har lett till ett system där kommunerna själva knappast kan påverka sin ekonomiska situation. Det enkla sättet att minska detta problem är enligt Wetterberg att minska graden av utjämning. Ett annat sätt vore att låta en del av intäkterna från en kommunal skattehöjning tillfalla staten.

Slutligen diskuterar Wetterberg det dilemma som orsakas av att ha verksamheter fördelade på flera beslutsnivåer. För att möjliggöra rationella prioriteringar inom en verksamhet bör troligtvis en huvudman ha hela ansvaret för denna. Att ha olika huvudmän för olika verksamheter försvårar emellertid prioriteringsarbetet mellan verksamheterna. Det finns ingen given väg ur detta dilemma, men samtidigt är det inte heller troligt att dagens ansvarsfördelning mellan kommuner, stat och landsting är den bästa möjliga.

I vissa fall leder motsättningar mellan regionala och centrala intressen till såpass svårlösta konflikter att en separation kommer till stånd. Under senare

tid har vi sett flera exempel på detta, framför allt i forna Sovjetunionen och planekonomierna i Öst- och Centraleuropa. Under vilka omständigheter kan vi förvänta oss att statsbildningar faller sönder i mindre enheter? Vilken betydelse har hotet om sönderfall – kanaliserat via separatiströrelser som i exempelvis Baskien i Spanien och Quebec i Kanada – för relationen mellan den centrala och den lokala makten?

Detta är frågor som diskuteras i Anders Olofsgårds artikel ”När makt-delning inte räcker?”. Olofsgård ger en översikt över ny nationalekonomisk forskning kring dessa frågor, vilka traditionellt sett har analyserats av statsvetare och historiker. Den aktuella nationalekonomiska forskningen utgår ifrån att det finns ekonomiska fördelar och politiska nackdelar med att bilda stater som är stora i termer av befolkningsstorlek. Exempel på ekonomiska fördelar är att en större befolkning medför att fler kan dela på kostnaden för kollektiva nyttigheter, som ett militärt försvar. Exempel på politiska nackdelar är att medborgarnas önskemål blir tillgodosedda i mindre utsträckning när det politiska beslutsfattandet sker längre ifrån dem.

Ett område där medborgarna kan ha olika uppfattning om vilken politik de föredrar är inkomstomfördelning via skatte- och transfereringssystemet. Medborgarna i rika regioner föredrar typiskt sett mindre regionala transfereringar än medborgarna i fattiga regioner, eftersom de vanligtvis föredrar att behålla inkomsterna inom regionen. För en rik region kan ett trovärdigt hot om separation medföra ett för regionen mer gynnsamt skatte- och transfereringssystem, dvs ett med mindre regional inkomstfördelning. Olofsgård diskuterar i sin artikel betydelsen av separatiströrelser utifrån detta perspektiv. Han gör också iakttagelsen att senare tids utbrytningar och hot om utbrytningar på kommunal nivå i Sverige troligtvis delvis motiveras av denna typ av mekanism.

Artikeln ”Har kommunens storlek någon betydelse för den lokala demokratin?” av Matz Dahlberg, Eva Mörk och Hanna Ågren anknyter till den nationalekonomiska forskning som presenteras i Olofsgårds artikel. Dahlberg m fl fokuserar på frågan om det verkligen finns en kostnad för att de politiska besluten fattas långt ifrån väljarna. Om det inte finns en sådan kostnad skulle de ekonomiska fördelarna med stora politiska enheter (i termer av befolkningsstorlek) motivera bildandet av stora kommuner.

Dahlberg m fl finner emellertid att det finns en kostnad förknippad med stora kommuner. Denna kostnad består av en minskad överensstämmelse mellan väljarnas och de politiska beslutsfattarnas preferenser vad gäller storleken på kommunala skatter och utgifter samt mellan väljarnas preferenser och politikernas uppfattning om dessa. I stora kommuner är alltså skillnaden mellan hur stora skatter och utgifter politikerna och väljarna vill ha större än i små kommuner. Dessutom är skillnaden mellan hur stora skatter och utgifter väljarna vill ha och hur stora skatter och utgifter politikerna tror att de vill ha större än i små kommuner. Ur denna synvinkel kan man säga att den lokala demokratin fungerar sämre i stora än i små kommuner och att bildandet av större kommuner sker till priset av försämrad lokal demokrati.

I artikeln ”Statens stabilisering av kommunernas inkomster” av Linda Andersson studeras frågan huruvida det finns skäl för staten att aktivt bidra till en stabilisering av kommunernas inkomster. Grundproblemet ur kommunens synvinkel är att det finns en risk att drabbas av negativa inkomstchocker, exempelvis när en dominerande arbetsgivare beslutar sig för att lägga ned verksamheten. En kommun har således anledning att försöka försäkra sig mot inkomstbortfall till följd av sådana chocker. Risker för negativa inkomstchocker kan vanligtvis spridas mellan kommuner, eftersom de sällan drabbas av exakt samma typ av chock vid en viss given tidpunkt. Detta innebär att kommunernas inkomster i princip kan stabiliseras genom riskdelning där kommuner som drabbas av en negativ inkomstchock delvis kompenseras genom en transferering av inkomster från andra kommuner. I ett sådant system kan staten spela en viktig roll. Det svenska statliga skatte- och transfereringssystemet kan således åtminstone delvis ses som ett system för riskdelning i syfte att tillhandahålla inkomststabilisering på kommunal nivå.

Andersson visar i sin artikel att den svenska staten i ett internationellt perspektiv tillhandahåller relativt mycket regional riskdelning. Samtidigt fyller skatte- och transfereringssystemet i första hand funktionen att långsiktigt omfördela inkomster såväl i Sverige som i de flesta andra europeiska länder. Det är också så att den främsta källan till inkomststabilisering för de svenska kommunerna är kapitalmarknaden. Det vore således felaktigt att se det svenska statliga skatte- och transfereringssystemet som ett system för att i första hand tillhandahålla inkomststabilisering via riskdelning.

Att sprida risker och stabilisera inkomster är emellertid inte en helt oproblematiske roll för staten att spela. Risken finns ju alltid att kommunerna strategiskt anpassar sitt beteende och tar allt större ekonomiska risker med förhoppning om att staten kommer att lösa de problem som dessa risker eventuellt medför. Om så är fallet kan statens stödåtgärder förvärpa de problem de är satta att lösa. Huruvida detta är ett allvarligt problem analyseras i Matz Dahlberg och Per Pettersson-Lidboms artikel ”Har svenska kommuner mjuka budgetrestriktioner?”. Deras resultat tyder på att kommunerna faktiskt ökar sin skuldsättning när de förväntar sig att staten kommer till deras undsättning.

Dahlbergs och Pettersson-Lidboms resultat tyder på att utformningen av stödsystemen är betydelsefull för att undvika denna typ av strategiskt beteende från kommunernas sida. Samtidigt är resultatet knappast överraskande – inom många andra områden använder sig staten av ekonomiska styrmedel för att få kommuner, individer och företag att agera på vissa sätt. Att dessa aktörer svarar rationellt på de incitament de står inför är därför precis vad man kan förvänta sig.

I den avslutande uppsatsen om den nyligen genomförda danska kommunreformen, ”Decentralisering eller statsstyrning? Den danska kommunreformens innehåll och utmaningar”, återkommer Nils Groes till vikten av att ge kommunerna vettiga incitament. I artikeln presenteras bakgrunden till, och innehållet i reformen som minskar antalet danska kommuner från

275 till färre än 100 stycken. Samtidigt ersätts landstingen av sjukvårdsregioner. Trots förhoppningar om effektivitetsvinster i form av stordriftfördelar kommer Groes fram till att dessa förväntningar troligtvis är kraftigt överdrivna. Det finns långt större effektiviseringsvinster att göra genom ett ändrat beteende inom den befintliga kommunstrukturen än genom att ändra strukturen utan att ändra kommunernas beteende.

Även om detta temanummer knappast ger en heltäckande bild av alla de frågor som berör maktindelning mellan en central och regional beslutsnivå, så kastar det nytt ljus över några av de ur svensk synvinkel mest centrala frågorna. Under de närmaste åren kommer svenska folket att behöva ta ställning till ett antal frågor som rör förhållandet mellan stat och kommun, t ex omfattningen av kommunal skatteutjämning, landstingens varande och eventuella roll samt kommunernas grad av autonomi vad gäller beslut om lokal service. Vår förhoppning är att detta temanummer skall bidra till ett förbättrat kunskapsläge inför dessa viktiga beslut.

*Karolina Ekholm och Jonas Vlachos*