

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

I de flesta länder är ansvaret för delar av den offentliga verksamheten decentraliserat till en lägre beslutsnivå med självständigt politiskt system och självständig förvaltning. Den decentraliseringsmodell som utvecklats i Sverige är en av de mest långtgående i världen. Kommunerna ansvarar för stora och viktiga områden och de har, i en internationell jämförelse, en hög grad av självbestämmande. I decentraliserade system som det svenska spelar statsbidrag en mycket viktig roll. I Sverige uppgår statsbidragen årligen till över 50 miljarder kronor (netto) och utgör i snitt ca 15 procent av kommunernas totala inkomster.

Det finns två huvudsakliga motiv för statsbidrag. Det första motivet baseras på en obalans mellan decentraliserade utgifter och intäkter. Denna obalans, som följer av att det finns en samhällsekonomisk vinst av att decentralisera offentliga utgifter samtidigt som de samhällsekonomiska kostnaderna vid beskattning ofta är lägre på central nivå, gör att staten måste bidra till finansieringen av kommunerna. Det andra motivet baseras på en obalans mellan kommunerna. Denna obalans beror på att kommunerna har olika skattebaser och olika utgiftsbehov och därför olika förutsättningar att på egen hand klara verksamheten. Staten måste se till att det sker en utjämning mellan kommunerna.

I praktiken används dessutom statsbidrag som ett policyinstrument av centrala beslutsfattare för att påverka de kommunala besluten. Det kan t.ex. handla om specifika satsningar på personalförstärkningar inom skola och fritidshem eller statsbidrag för investeringar i en ekologiskt hållbar utveckling.

Under senaste året har statsbidragen diskuterats flitigt i Sverige. Mycket av diskussionen har hängt samman med den ekonomiska krisen. Huvudfrågorna har varit om staten ska ge extra statsbidrag

till kommunerna i tider av (djup) recession, och om den i så fall ska ge bidragen i form av s.k. riktade eller generella bidrag. En annan sak som ofta diskuterats är om statsbidragen ska konjunktur-anpassas för att främja en stabil kommunal verksamhet över tid. Problemet är att såväl den kommunala skattebasen som vissa kommunala utgifter (som t.ex. försörjningsstöd) är konjunktur-känsliga. I mars 2010 beslutade regeringen att en särskild utredare ska lämna förslag på hur procykliska variationer i kommunernas verksamhet kan förebyggas.

Syftet med denna rapport är att diskutera vilka effekter olika typer av statsbidrag har på det kommunala beslutsfattandet.¹ Den grundläggande förståelsen är att statsbidrag påverkar incitamenten hos beslutsfattarna och därmed kommer de att påverka de kommunala besluten.

Analysen i rapporten

Det finns tre huvudtyper av statsbidrag som behandlas i denna rapport:

- generella bidrag
- riktade och matchade bidrag
- skatteutjämningsbidrag (inkomstutjämningsbidrag)

Generella statsbidrag, som varit den dominerande typen av statsbidrag i Sverige sedan statsbidragsreformen 1993, innebär att kommunerna själva får bestämma hur pengarna ska användas. Inga riktlinjer eller restriktioner som kommunerna måste följa sätts upp och bidragen är inte kopplade till utgiftsnivån; statsbidragen kommer i form av en ”påse pengar”. *Riktade och matchade bidrag* används huvudsakligen för att politiker på den centrala nivån försöker styra den kommunala verksamheten i riktning mot specifika områden. Riktade bidrag måste alltså användas inom ett specifikt område eller för ett speciellt ändamål. Matchade bidrag innebär att staten subventionerar de kommunala kostnaderna; med en matchningsgrad på 20 procent står t.ex. kommunen för 80 procent av kostnaderna och staten för 20 procent. *Skatteut-*

¹ Analysen i rapporten är huvudsakligen inriktad på primärkommunerna. Då vi skriver kommun avser vi därför primärkommun.

jämningsbidrag har som huvudsakligt syfte att utjämna skillnader i skattekraft mellan kommunerna.

För vart och ett av dessa statsbidrag studerar vi först teoretiskt vilka incitamenteffekter bidraget har på kommunernas val av skatte- och utgiftsnivå. Därefter diskuterar vi de empiriska resultaten om effekterna av vart och ett av bidragen, där vi tar upp såväl huvudresultaten från den internationella litteraturen som analyser gjorda för Sverige.

I rapporten diskuteras även tre andra aspekter av statsbidrag. Först diskuterar vi statsbidragens dynamiska effekter, dvs. hur statsbidrag påverkar kommunernas anpassning av skatteintäkter och utgifter över tid. Därefter diskuterar vi diskretionära statsbidrag, dvs. statsbidrag som den centrala regeringen har makt att fördela på eget bevåg, och hur dessa kan leda till mjuka budgetrestriktioner hos kommunerna och att de kan användas taktiskt av den centrala regeringen. Mjuka kommunala budgetrestriktioner kan uppstå om kommunerna förväntar sig att bli räddade av den centrala regeringen i händelse av framtida finansiella problem, och att denna förväntan i sin tur leder till oansvarigt finansiellt beteende i dag. Om statsbidragen är diskretionära kan också misstankar uppstå att den centrala regeringen fördelar dem efter andra kriterier än effektivitet, t.ex. i syfte att öka återvalssannolikheten i nästa val. Slutligen diskuterar vi anpassningen av statsbidrag till konjunkturutvecklingen.

Lärdomar från analysen

Analysen och diskussionen i rapporten kan sammanfattas i fem huvudsakliga lärdomar.

(i) Generella statsbidrag och obalansen mellan kommunala utgifter och intäkter

Det är en huvudslutsats från analysen att finansiella obalanser kan finansieras med hjälp av generella statsbidrag. Generella statsbidrag har inga snedvridande priskeffekter mellan olika tjänster, vilket innebär att kommunernas prioriteringar kommer att avspegla kostnadsförhållandena för de kommunala tjänsterna. Innebörden är att kommunernas allokering mellan olika tjänster kan vara samhällsekonomiskt effektiv. Staten kan enklast täcka obalansen mellan de kommunala utgifterna och intäkterna (det vertikala fiskala

gapet) med ett per capita-tillskott till kommunerna. Statsbidrag för att täcka ett vertikalt fiskalt gap kan motiveras med samhällsekonomisk effektivitet. Sådana statsbidrag bidrar till att staten kan genomföra en effektiv decentralisering av utgifter och samtidigt ha ett effektivt skattesystem för finansiering av offentliga utgifter.

Staten kan påverka storleken på det vertikala gapet, och även på den horisontella obalansen mellan kommunerna, och därmed de uppgifter statsbidragssystemet ska ta hand om. Det vertikala gapet kan reduceras via starkare decentralisering av intäkter eller centralisering av utgifter. Sverige har en av de mest decentraliserade kommunmodellerna i världen, där omfattande decentraliserade utgifter i stor utsträckning är finansierade med en decentraliserad inkomstskatt. Givet decentralisering av utgifterna kan det vertikala gapet reduceras genom ökad decentralisering av skatter, t.ex. inkomstskatten, och ökat utnyttjande av andra lokala intäktskällor som t.ex. avgifter. Detta generella tillskott måste vidare dimensioneras utifrån statens mål rörande aktivitetsnivån i kommunerna. Staten måste ha en långsiktig målsättning rörande storleken på det kommunala tjänsteutbudet och måste anpassa storleken av det årliga generella tillskottet utifrån makroekonomiska hänsyn.

I utformningen av decentraliseringen av intäkterna och utgifterna, och därmed storleken på de generella statsbidragen, måste staten ta hänsyn till effekterna av de styrningsmässiga förhållandena – både för kommunerna och för staten. Kommunerna blir beroende av statens finansiering och det kan försvaga det lokala ansvaret för finansieringen och tjänsteutbudet. Det centrala begreppet här är "accountability" och handlar om det lokala ansvaret för finansiering och tjänsteutbud. Det lokala ansvaret, och därmed lokaldemokratien, kan försvagas om väljarna inte håller kommunens politiska ledning ansvarig för kommunernas resursanvändning, och det kan ha konsekvenser för effektiviteten i kommunen. Staten blir dessutom medansvarig för kommunernas utbud och det kan uppstå en politisk press på statens finansiering av kommunerna. Detta kan leda till ett spel mellan staten och kommunerna där kommunerna uppträder strategiskt för att få extra statsbidrag från staten.

I Sverige är de styrningsmässiga utmaningarna vid stora generella tillskott reducerade via den låga graden av vertikal fiskal obalans. Ju större andel av de totala intäkterna som kommunerna

genererar själva, desto större är sannolikheten att de kan hållas ansvariga för verksamheten (möjligheten är mindre att de kan hålla den centrala regeringen som gisslan med argumentet att de tillhandahållit för lite resurser). Statsbidragen utgör i snitt ca 15 procent av kommunernas totala intäkter. Internationellt sett är detta en liten andel. Dessutom har kommunerna goda möjligheter att generera egna resurser eftersom de får sätta den kommunala skattesatsen själva och kan låna på såväl den inhemska som den internationella marknader utan restriktioner.

En stor fördel med generella statsbidrag, till skillnad från riktade och matchade bidrag, är att de inte lägger några restriktioner på det kommunala beslutsfattandet, vilket underlättar det kommunala ansvarsutkrävandet. Sedan den stora statsbidragsreformen 1993 har huvuddelen av statsbidragen till kommunerna varit generella. Detta är bra och den trend mot mer riktade bidrag som funnits sedan reformen 1993 finns det anledning att stävja. Det kan dock finnas situationer där det är önskvärt att lägga restriktioner på kommunernas anpassning. I sådana situationer bör matchade bidrag värderas gentemot andra medel för att reglera kommunernas resursanvändning.

Dessutom kan man konstatera att generella statsbidrag är de bidrag som är mest i linje med det kommunala självbestämmandet.

(ii) Generella statsbidrag och obalansen mellan kommunerna

Statsbidrag för att ta hand om utjämning mellan kommunerna kan också utformas som generella bidrag. Utjämningen av det horisontella gapet kan utformas så att det är självfinansierat. Generella statsbidrag kan användas för att utjämna skillnader i kostnadsförhållanden och behov (kostnadsutjämning) och skillnader i skattebas (inkomstutjämning eller skatteutjämning). Generella statsbidrag där fördelningen är baserad på karaktäristika hos kommunerna kan ge bristfälliga incitament till effektiv resursanvändning. Om kommunernas resursallokering ska avspegla samhällsekonomiska kostnader bör inte en kommun kunna påverka storleken på statsbidragen via eget beteende. Det följer att statsbidraget bör ha klara kriterier för hur fördelningen ska gå till och kriterierna bör baseras på objektiva faktorer som inte kan påverkas av den enskilda kommunen. I praktiken kan det vara en motsättning mellan fördelningshänsyn och existensen av objektiva faktorer som beaktar den önskade fördelningen. Det kommer särskilt att finnas incitamenteffekter i skatteutjämningen eftersom

skattebasen kan påverkas av kommunerna och utjämningen kan påverka kommunernas kostnad vid beskattning.

Skatteutjämningen leder till att kommunernas marginalkostnader för finansiering påverkas. Skatteutjämningen utgör en kil mellan skattebasen och de skatteintäkter kommunernas skattebeslut resulterar i. Det kommer dessutom att finnas fiskala externaliteter mellan de olika nivåerna i beskattningen, eftersom kommunernas skattebeslut kommer att påverka skattebasen för såväl staten som landstingen. Detta skapar samhällsekonomiska kostnader med skatteutjämningen. Problemet begränsas när skatteutjämningen är oavhängig av kommunernas egen skattesats som fallet är i Sverige. Generellt leder skatteutjämningen till att kommunerna möter lägre marginalkostnader för skattefinansieringen än de samhällsekonomiska kostnaderna. Vilka incitamentseffekter skatteutjämningsystemet i Sverige har i praktiken är dock en öppen fråga.

Hur ambitiös skatteutjämningen ska vara är en politisk fråga. Sverige har kraftigare utjämning av skatteintäkter än något annat land. Å ena sidan leder det till att kommunerna är mindre beroende av sin egen skattebas och därmed har mindre incitament till att utveckla densamma. Å andra sidan innebär det att kommunerna kan bestämma sin egen skattesats samtidigt som det kommunala tjänsteutbudet utjämnas. Kommunernas egna skattebeslut antas vara viktigt för att tydliggöra det lokala ekonomiska ansvaret.

Syftet med statsbidrag för att utjämna utgiftsbehov är att ge kommunerna förutsättningar att tillhandahålla ett likvärdigt tjänsteutbud. Staten bör fastslå ambitionsnivån för utjämningen och vilka tjänster det ska omfatta. Kostnadsutjämningen kommer att omfatta både efterfrågesituationen och kostnadsförhållandena i kommunerna som påverkar utgifterna för att tillhandahålla ett bestämt tjänsteutbud. Åldersfördelningen i den kommunala befolkningen kommer att vara den viktigaste faktorn att ta hänsyn till eftersom kommunernas tjänsteutbud riktar sig särskilt mot barn och äldre. I praktiken kommer utformningen av kostnadsutjämningen att vara en kompromiss mellan faktorer man önskar att utjämna och möjligheten att representera dessa med objektiva faktorer. Det är viktigt att värdera möjliga incitamentseffekter av de faktorer som inkluderas i kostnadsutjämningen.

(iii) Riktade och matchade bidrag

Det ska till speciella skäl för att använda riktade och matchade statsbidrag. Matchade statsbidrag kan motiveras på samma sätt som subventioner på den privata marknaden om tjänsterna ger positiva externaliteter till andra kommuner. Eftersom en enskild kommun inte kommer att ta hänsyn till de positiva externaliteterna kommer den att producera mindre av tjänsten än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Precis som på den privata marknaden är det dock mycket svårt att veta vad matchningsgraden ska vara för att korrekt korrigera för en externalitet. Myndigheterna bör värdera matchade bidrag gentemot andra medel för att ta hänsyn till externaliteter, och särskilt aktuellt är statliga regleringar av välfärdstjänsterna. De flesta länder har starka statliga regleringar för att säkerställa ett likartat tillhandahållande av dessa tjänster runt om i landet. I detta ligger också att man bör värdera om huvudmannaskapet för en viss tjänst ska flyttas till en annan nivå.

I praktiken används matchade statsbidrag mest för att främja statliga prioriteringar gentemot kommunerna. I den nationella politiska debatten konkurrerar partierna om att ta initiativ för att få utveckla bestämda tjänster i kommunerna. Många länder har haft perioder med stark tillväxt i matchade statsbidrag följt av perioder med konsolidering av statsbidrag till generella bidrag. Med många matchade statsbidrag blir det många snedvridna priser och därmed svårt att överblicka hur kommunernas incitament påverkas. Kommunernas prioriteringar är då inte primärt baserade på samhällsekonomiska kostnader och kommunernas uppmärksamhet riktas mot statens många finansieringssätt.

Under senare år har många länder använt temporära matchade statsbidrag för att stimulera en snabb utbyggnad av vissa tjänster. Sådana temporära bidrag leder till att kommuner som redan har etablerat tjänsteutbudet på området inte får utnyttja statsbidraget och det ger därför incitament till att skjuta upp tjänsteutbyggnaden på områden som har ett högt politiskt fokus nationellt. Samtidigt har temporära statsbidrag liten betydelse för resursanvändningen på lång sikt eftersom kommunerna med tiden kommer att anpassa allokeringen till de samhällsekonomiska kostnaderna och de egna preferenserna.

Riktade och/eller matchade bidrag, och andra medel för att korrigera externaliteter som regleringar, lägger restriktioner på det

kommunala beslutsfattandet vilket kan försvåra det kommunala ansvarsutkrävandet.

(iv) Diskretionära statsbidrag

Det är en stor utmaning för staten att tillhandahålla ett system med stora generella statsbidrag på ett sätt som främjar samhälls-ekonomisk effektivitet. Det kommer att råda oenighet om storleken på det vertikala fiskala gapet, och kommunerna kan komma att påverka storleken på gapet med egna beslut som påverkar kvalitet och kostnad på tjänsteutbudet. Det är viktigt att staten har klara motiveringar för utformningen av de generella statsbidrag som är till för att täcka det vertikala fiskala gapet och att kommunerna inte har inflytande på storleken på de bidrag de mottar. Det krävs en stark stat som binder sig till långsiktiga planer och därmed säkrar stabila och långsiktiga rambetingelser för kommunerna. Staten bör alltså i största möjliga utsträckning undvika diskretionära statsbidrag med otydliga regler, speciellt bidrag med inriktningen att rädda finansiellt utsatta kommuner. Den typen av statsbidrag kan påverka kommunernas förväntningar om finansiell hjälp vid framtida finansiella problem. Sådana förväntningar om framtida räddningsinsatser kan påverka det kommunala beslutsfattandet i dag och leda till att kommunerna agerar mindre ansvarsfullt då de tar de ekonomiska besluten, och att de som en följd får mjuka budgetrestriktioner.

Diskretionära statsbidrag bör även undvikas av det skälet att den centrala regeringen kan frestas att använda dessa taktiskt i syfte att vinna röster inför framtida val. Oavsett om den gör det eller inte så finns misstankarna där.

Sverige har en mindre lyckad historia vad gäller diskretionära statsbidrag. Sedan 1966 har under långa perioder sådana bidrag funnits, både för finansiellt utsatta kommuner (t.ex. det extra statsbidraget som existerade mellan 1966 och 1992 och Kommundelegationen som existerade i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet) och för specifika satsningar (t.ex. bidrag för investeringar i en ekologiskt hållbar utveckling). Detta är olyckligt då de skapar förväntningar och bör därför undvikas.

(v) Statsbidrag och konjunkturläget

Nationella politiska myndigheter måste värdera alla stora utgiftsområden i förhållande till det konjunkturpolitiska läget. Storleken på statsbidragen till kommunerna och kommunernas

höga utgiftsnivå gör att dimensioneringen av kommunernas aktivitetsnivå bör värderas i samband med de makroekonomiska ramarna.

Som utgiftsområde är emellertid kommunernas tjänsteutbud inte särskilt väl lämpat för aktiv konjunkturpolitik. Den kommunala verksamheten omfattar huvudsakligen tjänster som bör tillhandahållas på en långsiktig och stabil grund. Aktivitetsnivån i grundskola, äldreomsorg och barnomsorg lämpar sig inte för snabba förändringar till följd av konjunkturförändringar. Det är därför viktigt att ramvillkoren för kommunerna fastslås så att de kan tillhandahålla sitt utbud oberoende av kortsiktiga fluktuationer.

När kommunernas intäkter i stor utsträckning är baserade på inkomstskatt kommer kommunernas skatteintäkter med nödvändighet att variera med konjunkturen. I litteraturen diskuteras kommunerna som möjlig källa till "automatisk destabilisering" eftersom fluktuerande skatteintäkter kommer att ge motsvarande fluktuation i utgifterna när det samtidigt finns ett krav på ekonomisk balans. En minskning i skatteintäkterna kommer att leda till en minskning av utgifterna för att hålla balansen och anpassningen kan förstärka en konjunkturedgång. På motsvarande sätt får vi ett tryck uppåt i en konjunkturuppgång. Kommunerna skulle i princip själva kunna motverka denna destabilisering genom att upparbeta fonder som de kan använda för att utjämna fluktuationer i skatteintäkterna, eller så kan staten motverka destabiliseringen genom en reglering av storleken på statsbidragen. Staten kan då tillföra ökade statsbidrag i konjunkturedgångar för att hålla uppe tjänsteutbudet och sysselsättningen i en period med minskade skatteintäkter. På motsvarande sätt kan staten reducera statsbidragen i konjunkturuppgångar för att hålla en aktivitetsnivå som är bärkraftig på längre sikt.

Det är en vanlig uppfattning att det inte är lämpligt att använda kommunerna som del av en aktiv konjunkturpolitik som ökar tjänsteutbudet i tider av nedgång och minskar utbudet i tider av uppgång. Det är önskvärt med stabilitet i tjänsteutbudet. Däremot kan kommunernas investeringsaktivitet anpassas till konjunkturförhållandena. Staten kan använda statsbidrag för att öka investeringsaktiviteten i tider av nedgång och minska investeringsaktiviteten i tider av uppgång. Inget land som vi känner till använder statsbidrag för investeringar på ett systematiskt och symmetriskt sätt genom konjunkturer. Många länder använder

öronmärkta statsbidrag för att öka aktivitetsnivån i kommunerna inom fastlagda områden. Anpassningen till sådana ordningar kan dock innebära att kommunernas investeringar i mindre utsträckning tar hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden.

Utmaningar för svensk politik

Sverige har i dag ett statsbidragssystem som bidrar till en stark utjämning mellan kommuner med olika skattebas och olika utgiftsbehov. Systemet är i huvudsak baserat på de principer vi har diskuterat för att beakta utjämning och samhällsekonomisk effektivitet. På detta sätt försöker man att kombinera vikten av statsbidrag med kommunal självständighet och kommunalt ansvar.

Men trots detta finns det utmaningar som är värda att lyfta fram:

- 1) Diskretionära statsbidrag inbjuder till ett spel mellan kommuner och stat och kan ge incitament till ett samhällsekonomiskt ineffektivt resursanvändande. Statsbidrag bör fördelas efter fasta kriterier och med långsiktighet och förutsägbarhet.
- 2) Vissa av de faktorer man tar hänsyn till i kostnadsutjämningen kan påverkas av kommunerna och kan ge kommunerna incitament att anpassa sig till statsbidragssystemet. Kostnadsutjämningen bör därför utformas så att riskerna för detta minimeras.
- 3) Den omfattande skatteutjämningen som kompenserar för svagt skatteunderlag gör att många kommuner inte fullt ut tar hänsyn till kostnaderna vid beskattning. Effekter av den kommunala skattepolitiken på den egna skattebasen kompenseras av staten. Den starka utjämningen ger också begränsade ekonomiska incitament för kommunerna att förstärka skattebasen. Incitamenteffekterna av skatteutjämningen bör utvärderas.
- 4) Riktade och matchade statsbidrag används för att påverka kommunernas insatser på bestämda områden. Sådana bidrag gör att kommunerna tar andra hänsyn än samhällsekonomiska kostnader i sina prioriteringar. När det finns många sådana statsbidrag blir incitamenten för kommunerna oöversiktliga. Riktade och matchade statsbidrag bör begränsas och bara användas när de är ett redskap

för att internalisera samhällsekonomiska kostnader hos kommunerna.

5) Det förs en diskussion i Sverige om att anpassa statsbidrag efter konjunkturer. Det är riktigt att generella statsbidrag kan användas för att stabilisera kommunernas aktivitetsnivå genom konjunkturerna. Detta kan tillvaratas vid den löpande dimensioneringen av statsbidragen och kan ses i sammanhang med andra konjunkturpolitiska redskap. I detta sammanhang bör kommunernas incitament att anpassa sig till sin egna intertemporala budgetrestriktion värderas. I andra länder läggs det större vikt på kommunernas egna möjligheter att stabilisera aktivitetsnivån för att reducera beroendet av statliga instrument och öka det lokala ansvaret. Det vetenskapliga underlaget för konjunkturpassade statsbidrag är fortfarande relativt svagt.