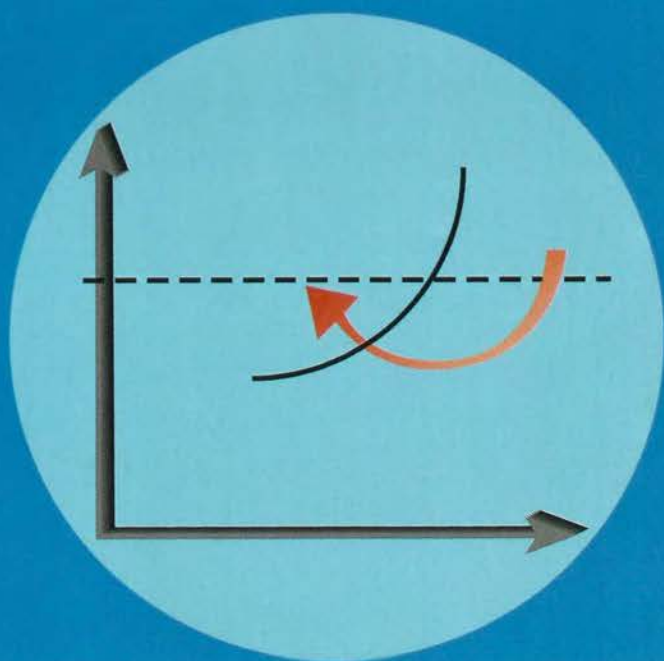


# Utjämnning och kommunala incitament



LARS SÖDERSTRÖM

BILAGA 8 TILL BETÄNKANDE  
FRÅN BEREDNINGEN FÖR STATS BIDRAG OCH  
UTJÄMNING I KOMMUNSEKTORN

SOU 1994:144

Ref KB  
00

SOU 1994:144

## Bilaga 8

Under de senaste åren har det förts en diskussion om effekterna av en hög kompensationsgrad i utjämningsystemet för kommuner och landsting. Vissa har hävdats att en hög kompensationsgrad minskar kommunernas och landstingens incitament att verka för en ökning av den egna relativa skattekraften, medan andra menar att en låg kompensationsgrad skapar orättvisor i utjämnningen eftersom den ger lägre intäkter för dem som redan i utgångsläget har en låg skattekraft. Mot bakgrund av dessa diskussioner har beredningen för statsbidrag och utjämnning i kommunsektorn uppdragit åt professor Lars Söderström att belysa problemet från främst teoretiska utgångspunkter. Resultatet av professor Söderströms arbete presenteras i denna rapport. Rapporten publiceras som en bilaga till beredningens betänkande Utjämnning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144)

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

UTJÄMNING  
OCH  
KOMMUNALA INCITAMENT

Lars Söderström

Nationalekonomiska institutionen  
Handelshögskolan  
Göteborgs universitet

*Beredningen för stadsbidrag och utjämning  
i kommunsektorn*



## INNEHÅLL

FÖRORD	
SAMMANFATTNING	1
1. INLEDNING	5
2. FISKAL FEDERALISM	9
2.1. HUVUDFRÅGORNA	9
2.2. NÄRMARE OM UTJÄMNINGSBIDRAGEN	15
2.3. TVÅ PERSPEKTIV PÅ DEN FISKALA FEDERALISMEN	19
2.4. SUBSIDIARITETSPRINCIPEN	24
2.5. AVSLUTNING	26
3. KOMMUNERNA OCH TILLVÄXTEN	27
3.1. UTJÄMNINGENS INNEBÖRD	28
3.2. KOMMUNALA PREFERENSER	34
3.3. TILLVÄXTAMBITIONER M.M.	42
3.4. UTJÄMNINGENS BETYDELSE	48
BILAGA A. FISKAL FEDERALISM OCH VÄLFÄRDSTEORI	53
BILAGA B. POLITISK EKONOMI	57
B.1. ARROWS OMÖJLIGHETSTEOREM	57
B.2. VÄLMENANDE DIKTATOR	64
B.3. MAJORITETSREGELN	67
B.4. RÖSTHANDEL	72
B.5. IMPLEMENTERINGEN	73
REFERENSER	77



## FÖRORD

Denna uppsats är skriven på uppdrag av Utredningen om statsbidrag och utjämning i kommunsektorn.

Uppgiften är att diskutera kommunernas incitament med särskild hänsyn till den effekt som kan uppkomma till följd av utjämningssystemet. Diskussionen sker på grundval av litteraturstudier. Det har inte funnits utrymme för en empirisk undersökning av de frågor som tas upp. Med tanke på att ämnesområdet är tämligen utforskat har framställningen fått en tentativ karaktär.

Under arbetets gång har jag erhållit värdefulla synpunkter från bl.a. Agneta Rönn-Diczfalusy, Finansdepartementet och Tom Nilsson, Svenska kommunförbundet.

Göteborg, september 1994

Lars Söderström



## SAMMANFATTNING

De nordiska länderna (med undantag av Island) utmärks av en förhållandevis stor kommunal sektor. Kommunerna (inklusive landstingen) har här uppgifter som i andra länder typiskt handhas på delstatlig eller nationell nivå. Bland annat ingår ett betydande ansvar för sysselsättnings- och välfärdspolitiken.

Detta förhållande förbryllar utländska bedömare. Enligt den ekonomiska läroboken är kommuner oägnade att sköta stabiliseringspolitik, fördelningspolitik m.m. De anses vara för små för att med framgång kunna hantera efterfrågestimulanser o.d. En kommun som gör satsningar på detta område riskerar att insatserna i stor utsträckning läcker till omvärlden och därför bara ger en mager effekt på det egna sysselsättningsläget. Fördelningspolitiken hämmas av att folk kan flytta mellan kommuner. En kommun som bedriver aktiv inkomstutjämning riskerar att förlora sina höginkomsttagare, samtidigt som det sker en inflyttning av låginkomsttagare från andra kommuner. Vill en kommun särskilt gynna t.ex. barnfamiljer, så riskerar man att dessa får en kraftig överrepresentation i befolkningen. På motsvarande sätt hämmas miljöpolitik m.m. En kommun som skärper kraven på rening av utsläpp o.d. riskerar att företagen lokaliseras sig på annat håll. Följaktligen förväntas kommuner inta en mycket låg profil i denna typ av politik.

Varför gäller detta inte svenska kommuner? Förklaringen är inte, som man skulle kunna tro, att kommunerna till stor del agerar som ombud för staten. Det är sant att hushåll och företag inte kan undgå en viss politik, om det är så att alla kommuner är ålagda att föra denna politik. Men detta hindrar inte att en flyttning ändå kan vara lönsam. Till saken hör att enskilda ålägganden kostar olika mycket i olika kommuner. Ta ett krav om viss behovstäckning inom barnomsorgen som exempel. Beroende på andelen barn och skattebasens storlek implicerar detta krav olika hög skatt i olika kommuner. Det föreligger med andra ord skillnader i kommunernas *skatte-pris*. Är dessa betydande, uppkommer en flyttningsström från kommuner med relativt högt skatte-pris till kommuner med relativt lågt skatte-pris. Risken är att skillnaderna i skatte-pris förstärks av flyttningsströmmarna och att situationen med tiden blir ohållbar.

I Sverige (och de andra nordiska länderna) undviks denna risk med hjälp av ett sinnrikt system för att utjämna de kommunala skatte-priserna. Genom detta

system kompenseras kommunerna för olikheter i såväl skattebas (inkomst) som behov (kostnad). Utjämningen sker med sikte på att kommunerna skall kunna erbjuda en viss "basverksamhet" till ett någorlunda enhetligt pris (vad gäller nivån på skattesatsen). Det talas om att kommunerna skall kunna erbjuda "samma standard till samma pris". Det är dock inte fråga om en total utjämning. Vid avvikelser från basverksamhetens nivå kan skattepriserna skilja sig markant.

Det bör understrykas att utjämningen har en *aktiverande* funktion. Alternativet - enligt läroboken - är en förlamande konkurrens, där kommunerna successivt tvingas begränsa sig till aktiviteter som faller inom intresseprincipens tillämpningsområde. Kommunernas verksamhet omfattar då enbart tjänster som betalas av vederbörande brukare i förhållande till den nytta (eller det intresse) som var och en har av dem. Betalningen sker i detta fall i första hand med direkta avgifter, men även objektskatter o.d. kan komma ifråga. Följden är att kommunernas verksamhetsområde begränsas till vad man i det civila samhället kan uppnå genom vanlig kommersiell verksamhet, privata kooperativ o.d. Den styrka som ligger i den kommunala beskattningsmakten blir alltså kraftigt urholkad. Det är utjämningssystemets förtjänst att kommunerna undgår denna risk.

Mot denna bakgrund är det kanske lite märkligt att vi nu fått en debatt om utjämningsens *passiviserande* roll. Särskilt från Finansdepartementets sida har det väckts farhågor för att utjämningen tar bort kommunernas incitament att genom näringspolitik o.d. utveckla den egna skattebasen. Denna förmodan grundar sig på det förhållandet att de kommuner som omfattas av utjämningen bara får behålla 5 procent för egen del av ökningarna av skatteunderlaget. Resten går bort i form av minskade statsbidrag. Detta är en kraftig "marginaleffekt". Hade det rört sig om enskilda hushåll, hade det säkert varit befogat att räkna med en långtgående passiviserande effekt vad gäller arbetsutbud m.m.

Men nu handlar det inte om enskilda hushåll, utan om kommuner. Formellt är dessa inrättade för att tjäna de personer som bor och vistas i kommunen. För medborgarna är det kommunala skatteunderlaget inte primärt en finansieringskälla för den kommunala verksamheten, utan basen för materiell standard över huvud taget. Detta följer av att skatteunderlaget utgörs av kommuninvånarnas egna (arbets-) inkomster. Vad som inte tas ut i skatt kan medborgarna disponera för privat konsumtion.

Medborgarnas intresse av att öka de egna inkomsterna försvinner naturligtvis inte bara därför att ökningarna delvis är beskattade i den kommunala utjämningen. Men intresset kan bli något svagare. Nedtrappningen av statsbidraget ger en "marginalskatt" på ca 30 procent. Kollektivt får medborgarna alltså be-

hålla ca 70 procent av en ökning av inkomstsumman/skatteunderlaget.<sup>1</sup> I vad mån ökningen skall användas för privat eller kommunal konsumtion är en sekundär fråga.

Med detta är inte sagt att medborgarna har ett starkt intresse av åtgärder som ökar de totala inkomsterna i hemkommunen. Det kan tas för givet att varje medborgare har intresse av åtgärder som ökar hans eller hennes egen inkomst, men det är inte säkert att det finns ett motsvarande intresse för åtgärder som ökar av den totala kommuninkomsten. Detta hänger samman med kommunernas tidigare nämnda öppenhet. Kommunal näringspolitik i form av företags-etableringar, utbildningsprogram o.d., som det blir fråga om, har en tendens att ge låg avkastning, helt enkelt därför att förmånerna (till skillnad från kostnaderna) tenderar att spridas utanför kommunens gränser.<sup>2</sup> För enskilda kommunmedlemmar, som vill öka sin inkomst, finns dessutom alternativet att pendla eller flytta till en annan kommun. De som har hyggliga alternativ kan förmodas förhålla sig tämligen kallsinniga till de mera anonyma åtgärder som ingår i den egna kommunens näringspolitik.

Bland medborgarna finns det vissa grupper som har starkare intresse än andra av att den egna kommunens totala inkomstnivå (och genomsnittsinkomst) växer. Hit hör affärsmän av olika slag samt inte minst fastighetsägare. Vad som är viktigt att framhålla i detta sammanhang är att dessa kategorier ser den totala inkomsten primärt som ett mått på befolkningens köpkraft. Att den också utgör underlag för den kommunala beskattningen är ur deras synvinkel sekundärt. Förmodligen fäster de inte heller något större avseende vid utjämningssystemet.

En grupp med en helt annan situation är kommunens egna anställda. För dem är skatteunderlaget källan till den egna utkomsten. Kommunanställda kan alltså förmodas ha ett mycket starkt intresse av åtgärder som ökar de totala inkomsterna i kommunen, men bara så länge som detta medför ett ökat skatteunderlag och större inkomst för kommunen själv. I och med att utjämningen snöper sambandet mellan kommunens skatteunderlag och inkomst, har den förmodligen en negativ effekt på de kommunanställdas intresse av åtgärder med syftet att öka skatteunderlaget.

I vad mån utjämningen medför att kommunerna tappar intresset för åtgärder som ökar de totala inkomsterna och det egna skatteunderlaget är således bero-

---

<sup>1</sup> Härav går en viss del bort i form av statlig inkomstskatt.

<sup>2</sup> Med detta konstaterande utesluts inte att enskilda kommuner emellanåt kan göra lönsamma satsningar av nämnt slag. De problem som öppenheten orsakar varierar inte bara mellan kommuner, utan också mellan olika typer av satsningar.

ende på vilka grupper som har inflytande över den kommunala politiken. Om det exempelvis skulle vara så att en kommun domineras av fastighetsägare, medan en annan domineras av kommunens egna anställda, bör vi kunna räkna med att reaktionen på utjämningen är mindre i den förra än i den senare kommunen. Omvänt gäller att en reduktion av utjämningsgraden bör få starkare effekt i den senare än i den förra kommunen.

Den mest näraliggande slutsatsen av dessa observationer är att den ”beskattning” som ligger i det kommunala utjämningen har en förhållandevis liten effekt på kommunernas ambitioner att öka det egna skatteunderlaget. Det finns flera skäl till detta.

Ett skäl är att kommunerna över huvud taget har små möjligheter att påverka det egna skatteunderlaget. Detta beror på att kommuner är ”små, extremt öppna ekonomier”. Ett annat skäl är att åtgärderna ändå företas, därför att de tillmäts ett annat värde än att de genererar större kommunala inkomster. Som nämnts har skatteunderlaget också intresse som mått på kommuninvånarnas inkomster och köpkraft i den privata konsumtionen. Ytterligare ett skäl är att åtgärderna värderas för sin egen skull och således företas även om de inte ger nämnvärt resultat i form av vare sig ökade skatteinkomster eller ökat skatteunderlag.

Slutsatsen att utjämningen troligen har liten effekt på kommunernas ambitioner att öka det egna skatteunderlaget är högst preliminär. Vi vet faktiskt inte särskilt mycket om kommuners preferenser och reaktionsmönster. Den empiriska forskningen på detta område är synnerligen eftersatt. Några förslag på angelägna studier lämnas efter kapitel 3.

Avslutningsvis är det viktigt att framhålla att kommunernas viktigaste bidrag till en positiv nationell utveckling knappast ligger i deras näringspolitik (som denna här har uppfattats), utan i hur de använder sina egna resurser. Kommunerna förvaltar ungefär en fjärdedel av den svenska produktionskapaciteten. Att dessa resurser används på ett effektivt sätt är givetvis av mycket stor betydelse för samhällsekonomin i stort. Vidare har det intresse hur kommunerna uppträder i förhållande till hushåll och företag. Detta kan ske på ett mer eller mindre passiviserande sätt. Exempelvis kan barnomsorgstaxans utformning ha betydelse för befolkningens arbetsutbud. I varje sådan enskildhet kan en kommun agera mer eller mindre tillväxtbefrämjande, oavsett vilka ambitioner man har beträffande det egna skatteunderlagets utveckling.

## 1. INLEDNING

Formellt är Sverige en *enhetsstat* med den politiska makten koncentrerad till centrala organ. I praktiken föreligger emellertid en omfattande delegering av befogenheter till primära och sekundära kommuner. Inom tämligen vida gränser kan kommunerna sträva mot mål och välja medel som inte har statsmakternas gillande.

Dagens ordning grundlades i 1862 års kommunallag, som gav kommunerna ställning som självständig juridisk person. Samtidigt skedde en uppdelning på kyrkliga kommuner (församlingar) och borgerliga kommuner (landsting, städer och landskommuner). De förra lämnas utanför den fortsatta framställningen. 1953 kom en enhetlig kommunallag för städer och landskommuner. 1992 års kommunallag bygger vidare på traditionen med uppdelning på beslutande, verkställande och förvaltande organ. Staten stiftar lagar, utfärdar förordningar och föreskrifter samt utövar kontroll genom laglighetsprövning (kommunalbesvär) och myndighetstillsyn. Dessutom påverkar staten kommunerna genom den ekonomiska politiken (skattetak m.m.).<sup>3</sup>

Ett viktigt inslag i den kommunala friheten är att kommunerna har egen beskattningsmakt. Härigenom exemplifierar Sverige det förhållande som inom finansvetenskapen kallas *fiskal federalism*.

I själva verket har de svenska kommunerna en mycket stark ställning i den offentliga sektorn. **Tabell 1** ger uppgifter om kommunernas relativa betydelse. Vad gäller såväl skatter och övriga inkomster som totala utgifter står kommunerna för ca 35 procent. Av den offentliga konsumtionen är kommunernas andel ungefär dubbelt så stor, ca 70 procent.

Starka kommuner är utmärkande för de nordiska länderna, med undantag för Island. Vi kan tala om en speciell nordisk form av fiskal federalism.<sup>4</sup> Många av

---

<sup>3</sup> Häggroth m.fl. (1993).

<sup>4</sup> Söderström (1991). En aktuell sammanställning av kommunernas ställning i Europa finns i SOU 1994:2.

de uppgifter som sköts av nordiska kommuner, sköts i andra länder på delstatlig eller nationell nivå.<sup>5</sup>

Detta gäller inte minst uppgifterna inom fördelningpolitiken. Det har i utlandet väckt berättigad förundran att en stor del av de nordiska välfärdsstaternas omfördelande funktion sköts av kommuner. Enligt läroboken skall det nämligen inte vara möjligt att bedriva ambitiösa omfördelningar på lokal nivå.<sup>6</sup> Försök att i en kommun gynna en grupp på andras bekostnad, startar enligt läroboken en segregeringsprocess, som inte slutar förrän de förfördelade flyttat bort och bara de "gynnande" återstår, men då är de senare inte längre gynnade, eftersom det inte finns någon kvar att missgynna.

**Tabell 1.** Kommunernas inkomster, utgifter och sparande i förhållande till hela den offentliga sektorn. Prognos för 1994.

	Off. sektor miljarder kr	Kommuner miljarder kr	Andel för kommunerna procent
<b>Inkomster</b>	<b>877,2</b>	<b>381,3</b>	<b>43,5</b>
Skatter	732,3	254,5	34,8
Bidrag	-	76,4	-
Övriga inkomster	145,0	50,4	34,8
<b>Utgifter</b>	<b>1.034,1</b>	<b>370,4</b>	<b>35,8</b>
Transf. till hushåll	387,9	33,1	8,5
Subventioner m.m.	109,1	38,7	35,5
Ränteutgifter	92,3	-	-
Konsumtion	402,9	278,4	69,1
Investeringar	41,9	20,2	48,2
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>-156,9</b>	<b>20,2</b>	<b>-</b>

Källa: Prop 1993/94:150, Reviderad finansplan m.m.

Av detta resonemang har man i allmänhet dragit slutsatsen att det är bortkastad möda att försöka genomföra omfördelningar på lokal nivå. Att detta ändå verkar fungera i de nordiska länderna, framstår som en gåta. Vad är det i den nor-

<sup>5</sup> Island har speciella förhållanden på grund av landets litenhet. De 196 isländska kommunerna med i genomsnitt 1.300 invånare är var för sig för små för att hantera den typ av uppgifter som kommunerna har i de andra nordiska länderna.

<sup>6</sup> Se t.ex. Atkinson & Stiglitz (1980), Oates (1972) och Tresch (1981).

diska formen av fiskal federalism som gör det möjligt att bedriva en decentraliserad fördelningspolitik?

Det ligger nära till hands att se svaret i *utjämningssystemet*. I den svenska debatten ses statsbidragen till kommunerna vanligen som ett medel att åstadkomma "rättvisa" kommunerna emellan. Med tanke på vad som nyss sagts är detta sannolikt att förringa bidragens betydelse. Det kanske i själva verket är så att kommunal verksamhet av den omfattning och med den inriktning som finns i de nordiska länderna vore helt omöjlig utan statsbidragen. I så fall är dessa fundamentala för dagens politik. Kanske är de nödvändiga för att kommunerna alls skall kunna spela en aktiv roll i välfärdspolitiken.

Det är viktigt att ha med denna aspekt på utjämningssystemet i diskussionen om bidragens framtida utformning. Vid sidan om den eviga, och förmodligen olösliga, frågan om hur bidragen skall bli "rättvisa", är det idag en helt annan aspekt som dominerar i diskussionen, nämligen vilken effekt bidragen har på kommunernas *incitament*. Inte minst från Finansdepartementets sida uttalas oro för att utjämningssystemet reducerar kommunernas intresse av att främja tillväxten i den egna kommunens skatteunderlag, dvs kommuninvånarnas samlade inkomster.<sup>8</sup>

Argumentet är analogt med vad som ofta sägs om fördelningspolitik på individnivå, nämligen att en långtgående utjämningspolitik passiviserar såväl gynnade (låginkomsttagare) som missgynnade (höginkomsttagare). De förra fastnar i en "fattigdomsfälla" samtidigt som hela befolkningens inkomster utvecklas långsammare än vad de annars skulle ha gjort.<sup>9</sup>

Frågan är hur långt denna analogi håller. En skillnad är att kommuner är politiska organ. Det kanske ger dem andra värderingar ("preferenser") än vad man kan finna bland hushåll och företag i övrigt.

En annan skillnad är att kommunerna är förhållandevis stora. Idag rör det sig om 286 primärkommuner och 23 landsting, att jämföra med miljontals enskilda hushåll. Medan de senare kan ta omvärlden för given i den meningen att deras aktiviteter bara har marginell betydelse för utvecklingen i stort, kan kommunerna knappast undgå att se att vad de själva gör - eller låter bli att göra - får påtagliga återverkningar på omvärlden, kanske inte nationellt, men väl regionalt.

---

<sup>7</sup> En översikt av den tidigare diskussionen om bidragens utformning finns i Larsson & Söderström (1981).

<sup>8</sup> Finansdepartementet (1993).

<sup>9</sup> För en klassisk framställning av detta argument, se von Hayek (1944).

Kommunerna har därför möjlighet att väga in dessa återverkningar i sina kalkyler.<sup>10</sup>

Syftet med denna uppsats är att redovisa forskningsläget vad gäller dessa aspekter på utjämningen mellan kommuner. I kapitel 2 presenteras övergripande synpunkter på förhållandet mellan överordnade och underordnade politiska organ med egen beskattningsmakt. En central fråga är på vilken nivå ansvaret för olika funktioner/aktiviteter skall ligga. I Europa har inte minst Maastricht-avtalet aktualiserat många sådana avvägningsproblem. Här håller vi oss emellertid till de mera näraliggande frågorna om de svenska kommunernas uppgifter och handlingsfrihet.<sup>11</sup>

I kapitel 3 behandlas de allmänna frågorna om politiska organs preferenser, särskilt förhållandet till medborgarnas preferenser. Vad som här tas upp kallas i litteraturen "ny politisk ekonomi".<sup>12</sup> Vidare diskuteras implikationerna för politiska organ av typen kommuner. Utmärkande för dessa är att de befinner sig i ett öppet förhållande till omvärlden och därmed i *konkurrens* med varandra. Det är denna omständighet som i läroböckerna används som argument för att kommuner, även om de skulle vilja detta, inte kan ägna sig åt en mera ambitiös välfärdspolitik. Som tidigare nämnts är det viktigt att se statsbidragen i utjämningsystemet i detta perspektiv.

---

<sup>10</sup> Storleksargumentet har efterhand fått ökad tyngd. 1862 fanns det ca 2.500 kommuner (landskommuner, köpingar, städer). Detta antal stod sig (med viss variation) fram till 1951, då antalet mer än halverades. Dock fanns det ännu 1960 ca 350 kommuner med mindre än 2.000 invånare. Under sammanslagningsperioden 1962-1974 minskade antalet från ca 1.000 till 278.

<sup>11</sup> En matematisk modell av förhållandet mellan staten och kommunerna presenteras i Bilaga A. Modellen klargör de konkurrerande synsätt som diskuteras i kapitel 2.

<sup>12</sup> Detta är en nu ganska precis 50-årig forskningsinriktning, där ekonomiska synsätt och ekonomiska analysmetoder tillämpas på ett traditionellt statsvetenskapligt ämnesområde. Ett tidigt exempel är Bowen (1943). En översikt av forskningsområdet ges i Bilaga B.

## 2. FISKAL FEDERALISM

Detta kapitel ger en kortfattad redogörelse för den typ av frågor som uppkommer i ett system med beskattningsmakten uppdelad på minst två politiska nivåer. Exemplifieringarna sker i första hand utifrån svenska förhållanden. Fyra huvudfrågor särskiljes och statsbidragssystemet belyses närmare. Dessutom diskuteras innebörden av att den fiskala federalismen ses ur statens respektive kommunernas perspektiv.

### 2.1. HUVUDFRÅGORNA

**Beskattningen av lokala organ.** Den fiskala federalismens första huvudfråga är hur de lokala organen själva skall beskattas. Både direkta och indirekta skatter kan vara aktuella.

Den i Sverige mest diskuterade frågan under senare tid har gällt om kommunerna skall vara skyldiga att erlägga mervärdeskatt. Denna fråga blev livligt diskuterad under förarbetet till mervärdeskattelagen (se Prop. 1968:100). Resultatet av diskussionen blev en kompromiss mellan önskemålet att generellt undanta hela den offentliga konsumtionen och önskemålet att hålla beskattningen enkel och i möjligaste mån neutral. Offentlig produktion avseende egna behov undantogs från skatten, medan offentlig verksamhet bedriven i aktiebolag eller ekonomisk förening beskattades, och viss privat produktion för offentliga ändamål, exempelvis av krigsmaterial, var befriad från skatten.

En svaghet med denna utformning av mervärdeskatten är att konkurrensen snedvrids i gränzonen mellan privat och offentlig produktion. En effekt kan förmodas bli att kommunerna underutnyttjar privata producenters tjänster. Detta argument, som fått ökad tyngd i och med att basen för mervärdeskatten vidgats till att omfatta praktiskt taget hela tjänstesektorn, har använts som motivering för att kommunerna, och även statliga myndigheter, numera är skyldiga att betala mervärdeskatt.

**De lokala organens beskattningsrätt.** Den fiskala federalismens andra huvudfråga gäller de lokala organens handlingsfrihet vid utformningen av den egna beskattningen. Valet av skattesubjekt, skattebaser och skattesatser kan vara mer eller mindre begränsat.

För Sveriges del kan man säga att gränserna är snäva. Frånsett hundskatt och liknande, är det numera stipulerat att kommunerna bara kan använda inkomstbeskattning, att kapitalinkomster inte ingår i skattebasen samt att skatten måste vara degressiv, dvs proportionell efter ett grundavdrag. Det är alltså i princip bara skattesatsen som de lokala organen själva kan bestämma.<sup>13</sup>

Detta lämnar tre vägar för en kommun att öka den egna skatteinkomsten:

- (1) höja skattesatsen
- (2) stimulera invånarnas inkomstutveckling
- (3) stimulera en ökning av antalet invånare

Den första vägen är inte möjlig när det, som under senare år, finns ett skattetak för kommunerna. Vad som kan uppnås på den andra vägen beror inte bara på de näringspolitiska förutsättningarna, utan också på statsbidragens utformning. Vid en långtgående inkomstjämföring kommunerna emellan kan behållningen av att den egna skattebasen ökar bli tämligen begränsad. Detta illustreras i det följande.

Beträffande den tredje vägen kan noteras att en ökning av antalet invånare inte bara ökar skatteinkomsterna (och eventuella statsbidrag), utan också utgifterna. Hur nettoeffekten blir är oklart. Förmodligen är den positiv i de minsta kommunerna (upp till ca 15.000 invånare), men negativ i de största kommunerna (över 200.000 invånare). Denna förmodan gäller primärkommuner. Den grundar sig på statistik över genomsnittskostnaden för den kommunala verksamheten i kommuner med olika storlek år 1992.<sup>14</sup> Genomsnittskostnaden är lägst i medelstora kommuner. Hur kostnaden påverkas av en marginell folkökning beror naturligtvis på vilken kategori av personer som ingår i ökningen.

Med detta är inte sagt att svenska kommuner faktiskt har intresse av att öka den egna skattebasen, eller att de ens borde ha detta intresse, bara att nuvarande system begränsar deras möjligheter att stärka de egna finanserna genom insatser för att öka skatteinkomsterna.

Ett alternativ för kommunerna att förstärka inkomsterna är att använda avgiftsfinansiering i ökad utsträckning. Till skillnad från skatter ger avgifter även en

---

<sup>13</sup> Ytterligare begränsningar av den kommunala beskattningsrätten diskuteras i Finansdepartementet (1993). Dessa berörs i det följande.

<sup>14</sup> Svenska kommunförbundet & Statistiska centralbyrån (1993).

indirekt budgetförstärkning, därigenom att efterfrågan på kommunala tjänster blir mindre. Eventuellt kan avgifterna också användas för att selektera kommuninvånarna. Om en kommun exempelvis skulle vilja minska antalet barnfamiljer, kan detta kanske göras genom att man sätter en relativt hög barnomsorgsavgift. Men det bör understrykas att kommunerna inte har rätt att använda avgifter hur de vill. Också detta finansieringsinstrument är reglerat.<sup>15</sup>

**Samordning mellan lokal och nationell beskattningen.** Den tredje huvudfrågan i den fiskala federalismen gäller den lokala beskattningens samordning med den statliga. Frågan är hur skattskyldigheten till staten skall påverkas av lokala skattskyldigheter, exempelvis om den kommunala inkomsts-katten skall avräknas från den statliga inkomsts-katten genom en skattereduktion eller en nedsättning av den statligt beskattningsbara inkomsten. Olika sådana varianter har prövats i Sverige. Idag sker ingen avräkning alls, men frågan är ständigt aktuell.

**Statsbidrag.** Den fiskala federalismens fjärde huvudfråga gäller de statliga bidragen till lokala organ. Sådana bidrag kan utgå i varierande omfattning och ha olika utformning. De kan utgå med eller utan anknytning till viss verksamhet.

Statsbidragen utgör idag ungefär 20 procent av kommunernas totala inkomster. Som framgår av **Tabell 2** räknar Finansdepartementet med att bidragens andel kommer att vara nere i ca 15 procent redan inom några år.

Under årens lopp har det företagits ett stort antal utredningar om statsbidragssystemet till kommunerna, och detta system har ofta ändrats. Det grundläggande motivet har varit att hjälpa i första hand små, fattiga kommuner, men i motiveringarna har det också talats om två andra skäl, ”den skattetekniska grunden” och ”stimulansgrunden”.<sup>16</sup>

Idén bakom den skattetekniska grunden är att den del av kommunernas verksamhet som är ”statlig” till sin karaktär bör belasta alla kommuninvånare lika hårt. Tyvärr är det inte alldeles klart vad som menas med att kommunal verksamhet har ”statlig” karaktär. I bakgrunden finns en föreställning om en naturlig arbetsfördelning mellan staten och kommunerna.

---

<sup>15</sup> För en diskussion om avgifter i den sociala sektorn, se Edebalk & Pettersson. Avgiftsfinansiering av sjukvård diskuteras i Söderström (1991b, 1993).

<sup>16</sup> Larsson & Söderström (1981) för perioden 1919-1979.

**Tabell 2.** Kommunernas inkomster. Miljarder kr. Prognos för 1994-98.

	1994	1996	1998
<b>Totala inkomster</b>	<b>383</b>	<b>383</b>	<b>413</b>
Skatter	256	266	296
Bidrag	76	65	62
Räntor	6	6	6
Övriga inkomster	45	46	49

*Källa:* Prop 1993/94:150, Reviderad finansplan m.m. Anm. Från affärsdrivande verksamhet redovisas endast driftsöverskott och subventioner. Försäljningsintäkter, barnomsorgsavgifter o.d. bokförs som negativa utgifter.

Den skattetekniska grunden har numera ersatts av den s.k. finansieringsprincipen. Denna innebär att en ekonomisk reglering bör ske mellan staten och kommunsektorn närhelst staten ger kommunerna nya uppgifter, avvecklar uppgifter eller på annat sätt ändrar befintliga åtaganden.<sup>17</sup> Tanken är att staten (från och med nu!) skall bära kostnaderna för sina egna beslut. Problemet är att dessa beslut kan gälla typiskt kommunala angelägenheter, såsom nivån på socialbidragen. Därför är det inte heller enligt finansieringsprincipen alltid klart vem som skall bära det ekonomiska ansvaret. I tveksamma fall får man förlita sig på traditionen eller hitta ett alternativ genom någon form av förhandling.

Om den skattetekniska grunden är något kryptisk, är stimulansgrunden desto klarare. Avsikten är att uppmuntra kommunerna att välja en verksamhetsinriktning och servicenivå som riksdagen tycker är rimlig. För detta syfte används olika typer av verksamhetsanknutna (specialdestinerade) bidrag. Det finns två typer av sådana bidrag, *prestationsrelaterande* och *kostnadskompenserande*. De utgår per mottagen flykting etc. respektive som en andel av kostnaden för ifrågasvarande verksamhet. Bidraget skulle kunna täcka en viss typ av kostnad, som t.ex. lönekostnaden.

Bidrag, som utgår utan anknytning till viss verksamhet, har karaktär av allmän inkomstförstärkning. I många länder, inklusive Norge, är sådana bidrag kommunernas huvudsakliga inkomstkälla. I Sverige har denna typ av bidrag varit relativt små till beloppet, men deras betydelse ökade 1993, då ett stort antal verksamhetsanknutna bidrag omvandlades till ett allmänt inkomstbidrag.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Finansdepartementet (1993, s 7).

<sup>18</sup> Bl.a. avvecklades bidragen till kommunal barnomsorg, skolväsendet, hemspråksundervisning, svenskundervisning, social service, färdtjänst, bostadsanpassning, statskommunvägar och byggande av länstrafikanläggningar.

Hur fördelningen av de olika typerna av bidrag väntas utveckla sig, visas i **Tabell 3**. Bidragen är uppdelade i tre kategorier: allmänna bidrag, specialdestinerade bidrag samt bidrag från socialförsäkringssektorn, t.ex. för sjukvård.

**Tabell 3.** Kommunernas bidrag. Miljarder kr. Prognos för 1994-1998.

	1994	1996	1998
Allmänna bidrag	46	46	46
Specialdestinerade bidrag	27	16	13
Bidrag från socialförsäkringar	3	3	3
<b>Totalt</b>	<b>76</b>	<b>65</b>	<b>62</b>

Källa: Prop 1993/94:150, Reviderad finansplan m.m.

Även om den markanta nedgången i de specialdestinerade bidragen till viss del är ett övergångsfenomen, är trenden i utvecklingen tydlig. Så långt som till ett totalt avskaffande av de specialdestinerade bidragen torde det dock inte gå. Förslaget från t.ex. Jonsson (1986), att ersätta alla sådana bidrag med ett enhetligt bidrag per capita, får betraktas som förhastat.

**Specialdestinerade bidrag.** Är det samhällsekonomiskt befogat att använda verksamhetsanknutna bidrag? De välfärdsteoretiska argumenten för att subventionera *privata* företag är väl kända.<sup>19</sup> Det handlar om ineffektivitet i resursallokeringen till följd av problem med stordriftsfördelar (dvs sjunkande marginalkostnad), kollektiva nyttigheter (dvs varor och tjänster som måste konsumeras gemensamt eller som bara till stor kostnad kan konsumeras individuellt), externa effekter (dvs ej prissatta positiva och negativa effekter av produktion eller konsumtion) och negativt urval (vid ofullständig prisdifferentiering i försäkringsarrangemang), fördelningspolitiska motiv samt paternalism (s.k. ”merit wants”). Frågan är om samma argument är tillämpliga på kommunerna i en fiskalt federal struktur. Svaret måste bli huvudsakligen nekande.

I och med att kommunerna har egen beskattningsmakt bortfaller de argument som gäller stordriftsfördelar, negativt urval och (lokalt) kollektiva nyttigheter. Beskattningsmakten ger kommunerna möjlighet att täcka de underskott som uppkommer vid en samhällsekonomiskt optimal prissättning, som i vissa fall innebär att nyttigheterna skall erbjudas till ett pris som ligger under genomsnittskostnaden. Vidare bortfaller de argument som gäller eventuella fördel-

<sup>19</sup> Söderström (1984a).

ningspolitiska motiv, för så vitt staten accepterar kommunernas värderingar på denna punkt.

Därmed återstår bara två av de klassiska argumenten för subventioner. Det ena är att subventionerna är uttryck för *paternalism* från statens sida. Staten sätter sig då över de politiska värderingar som finns på lokal nivå. På så sätt kan stödet till bl.a. flyktingmottagande uppfattas.

Det andra argumentet är att den kommunala verksamheten ger upphov till *externa effekter* (över kommungränsen). Detta kan tänkas vara fallet beträffande det kommunala vägväsendet, kulturutbudet m.m. Rent allmänt kan dock sägas att betydelsen av externa effekter gärna överdrivs i diskussionen om motiv för subventioner. Dels bortser man vanligen från möjligheten för parterna att sinsemellan göra avtal om hur finansieringen av tjänster med externa effekter skall ordnas.<sup>20</sup> Dels finns det en tendens att se externa effekter även där dessa är obetydliga eller helt saknas.

Ett exempel på det senare, som bl.a. Herber (1983) använder, är utbildning. Han betecknar denna som en kvasi-nationell kollektiv vara. Han avser inte det förhållandet att utbildningsplatser i en kommun kanske kan utnyttjas av barn boende i andra kommuner, utan vad han avser är att frukterna av utbildningen kan utnyttjas också i andra kommuner.

Detta är ett diskutabelt synsätt. *För det första* ges inte en utbildning för kommunens skull, utan för de studerandes, oavsett om dessa avser att stanna i kommunen eller inte. Utbildningar bedrivs på uppdrag av medborgarna och kan mycket väl ha ett förhållandevis högt värde för just de medborgare som överväger att i framtiden lämna kommunen. Att en flyttning senare verkställs betyder förstås inte att utbildningens lönsamhet blir mindre, snarare tvärtom. *För det andra* förutsätts att de studerande inte själva kan kapitalisera värdet av utbildningen genom att de för framtiden få högre lön (eller motsvarande utbyte). Om de sedvanliga neoklassiska antagandena om lönebildningen håller, är denna förutsättning inte uppfylld. Då finns över huvud taget ingen extern effekt i utbildningen.

Med detta är inte sagt att externa effekter mellan kommuner aldrig förekommer eller att paternalistiska motiv alltid saknar berättigande. Ur välfärdsteoretisk synvinkel är det svårt att acceptera den tidigare nämnda idén, som Jonsson (1986) m.fl. fört fram, att verksamhetsanknutna statsbidrag helt skulle kunna ersättas med ett enhetligt bidrag per kommuninvånare. Utöver att lösa problem med externa effekter o.d. kan de specialdestinerade bidragen t.ex. medverka till

---

<sup>20</sup> Beträffande möjligheten till förhandlingslösningar, se Coase (1960) och efterföljande litteratur.

att mildra de interna spänningar som annars uppkommer i vissa dimensioneringsbeslut. Flyktingmottagandet är ett exempel. Utan statlig finansiering skulle dimensioneringen av mottagandet sannolikt vålla kommunerna mycket stora politiska problem.

Vidare kan det diskuteras om ett enhetligt bidrag per kommuninvånare är det relevanta alternativet till en uppsättning specialdestinerade bidrag. Tänkbara alternativ är att sänka en eller flera statliga skatter på kommunerna, t.ex. mervärdeskatten, energiskatterna eller arbetsgivaravgifterna, eller att ge motsvarande bidrag direkt till kommuninvånarna. I det senare fallet kan bidragen exempelvis fördelas som barnbidrag, bostadsbidrag eller pensionstillskott. Det är svårt att tänka sig att ett enhetligt bidrag kan vara bättre än alla dessa alternativ. Är det inkomstutjämning kommunerna emellan som åsyftas, är det dessutom bättre att satsa på utjämningsystemet.

## 2.2. NÄRMARE OM UTJÄMNINGSBIDRAGEN

I statsbidragssystemet är vi här speciellt intresserade av utjämningsbidragen. Som nämndes i inledningen har dessa bidrag sannolikt fundamental betydelse för kommunernas verksamhet. Vi avvaktar med diskussionen om bidragens betydelse och ser nu bara på deras utformning.

Utjämningsbidrag är av gammalt datum. De riktades ursprungligen till ”synnerligen skattetyngda kommuner”. Kriteriet var hög utdebitering, men särskild vikt lades vid kostnaderna för folkskolan och fattigvården. Den senare innefattade vid denna tid också kommunal delfinansiering av folkpensionerna. Enbart landskommuner var till att börja med bidragsberättigade, men städer kom att inkluderas 1927. Från början av 1950-talet har bidragskriteriet successivt övergått till att vara låg skattekraft, dvs låg beskattningsbar inkomst per invånare.

Idag används två modeller för beräkningen av utjämningsbidrag. De benämnes här den *gamla* respektive *nya* modellen. Den förra användes tidigare för både primärkommuner och landsting, men idag är den bara tillämplig på landstingen. 1993 övergick primärkommunerna till den nya modellen. Samtidigt avskaffades, som nämnts, ett antal specialdestinerade bidrag.

Såväl den nya som den gamla modellen är för närvarande under omprövning. Här följer en kortfattad redogörelse för modellerna och den kritik som framförs mot dem.

**Gamla modellen.** Basen för den gamla modellen är medelskattkraften, dvs den genomsnittliga kommunalt beskattningsbara inkomsten, i hela riket. I förhållande till denna erhåller varje kommun en tillförsäkrad skattkraft beroende på det geografiska läget, åldersstrukturen m.m. Den tillförsäkrade skattkraften avser att spegla kommunens *behov* av skattemedel när avsikten är att alla kommuner skall kunna ge ett likvärdigt tjänsteutbud. Produkten av den tillförsäkrade skattkraften och befolkningstalet (antal invånare per 1/1) är respektive kommuns tillförsäkrade skatteunderlag.

Om medelskattkraften i riket betecknas  $Y$ , och  $g_k$  är den  $k$ :te kommunens garantinivå ( $k = 1, 2, \dots, K$ ), erhålles den tillförsäkrade skattkraften som  $g_k \times Y$ . Denna är definierad per invånare. Det tillförsäkrade skatteunderlaget erhålles genom att den tillförsäkrade skattkraften multipliceras med antalet invånare, som betecknas  $B_k$ . Det tillförsäkrade skatteunderlaget för den  $k$ :te kommunen kan alltså skrivas  $B_k \times [g_k \times Y]$ .

Låt  $Y_k$  beteckna den  $k$ :te kommunens *faktiska* egna skattkraft. Om denna är större än den tillförsäkrade skattkraften, utgår inget bidrag. Om den däremot är mindre, utgår utjämningsbidrag, betecknat  $S_k$ , enligt formeln

$$(1) \quad S_k = t_k \times B_k \times [(g_k \times Y) - Y_k], \quad k = 1, 2, \dots, K$$

Här betecknar  $t_k$  skattesatsen i den  $k$ :te kommunen. Eftersom kommunen under normala förhållanden kan välja sin egen utdebiteringsnivå, kan den i detta system också bestämma hur stort bidrag som skall utgå.<sup>21</sup>

Lägg märke till att bidragsberättigade (!) kommuner i den gamla modellen är okänsliga för variationer i den egna skattkraften. Minskningar i egen skatteinkomst kompenseras till 100 procent av ökningsbidraget och omvänt; ökningsbidrag i egen skatteinkomst leder till att bidraget reduceras med exakt lika mycket. För kommuner som är bidragsberättigade finns det alltså inga *direkta* fiskala motiv att öka det egna skatteunderlaget, för så vitt inte ökningen är så kraftig att den egna skattkraften kommer att överstiga den tillförsäkrade nivån. *Indirekt* kan ett sådant motiv dock föreligga, nämligen om en ökning av skatteunderlaget minskar kommunens utgifter, t.ex. för socialbidrag.

Om  $T_k$  betecknar den  $k$ :te kommunens egna skatteinkomst, gäller för bidragsberättigade kommuner att summan av egen skatt och utjämningsbidrag kan skrivas

<sup>21</sup> Vi talar nu bara om typiska situationer. I vissa fall utgår extra skatteutjämningsbidrag. Vidare finns det ett tak för den skattesats som får användas vid beräkningen av bidraget.

$$(2) \quad T_k + S_k = t_k \times B_k \times (g_k \times Y), \quad k = 1, 2, \dots, K$$

Här syns det tydligt att kommunens fiskala inkomst är oberoende av det egna skatteunderlaget.  $Y_k$  ingår inte i formeln!

Lägg också märke till att det tillförsäkrade skatteunderlaget bestäms av *nattbefolkningens* storlek. Det är inte de förvärvsarbetande, utan de i kommunen boende som är de verkliga skatte- och bidragsdragarna. Om en kommun vill öka sina skatteinkomster (inklusive eventuellt bidrag), är det alltså primärt antalet boende man skall sikta in sig på. Det är inte säkert att detta görs bäst genom att antalet arbetstillfällen ökas.<sup>22</sup> Vi återkommer till alternativa utformningar av den kommunala beskattningen och utjämningsystemet.

**Nya modellen.** I den nya modellen finns det även för bidragsberättigade kommuner ett positivt samband mellan kommuninvånarnas inkomster och kommunens inkomst. Som i den gamla modellen finns en tillförsäkrad nivå på skattekraften, men bara 95 procent av skillnaden mellan den tillförsäkrade skattekraften och kommunens egen skattekraft blir kompenserad (i de fall den tillförsäkrade skattekraften är större än den egna). Med andra ord är utjämningsgraden 95 procent.

En annan skillnad är att bidraget inte beräknas med hjälp av kommunens egen skattesats, utan med en regionalt differentierad skattesats, som är gemensam för alla kommuner i respektive region (län). Om den senare betecknas  $t_R$  kan formeln för utjämningsbidraget i den nya modellen skrivas

$$(3) \quad S_k = t_R \times B_k \times 0,95 \times [(g_k \times Y) - Y_k], \quad k = 1, 2, \dots, K$$

Som tidigare är det nattbefolkningen som räknas. Det bör dock understrykas att garantinivån ( $g_k$ ) beräknas på olika sätt i nya och gamla modellen. Hur garantinivån skall beräknas är dessutom föremål för omprövning.

Utöver bidraget erhåller kommunen inkomst av det egna skatteunderlaget enligt formeln

$$(4) \quad T_k = t_k \times B_k \times Y_k, \quad k = 1, 2, \dots, K$$

Om det egna skatteunderlaget ökar med  $\Delta Y_k$ , stiger kommunens inkomst i form av egen skatteinkomst och utjämningsbidrag med

<sup>22</sup> Landskrona är ett illustrativt exempel. Efter nedläggningen av varvet gjordes betydande insatser för att öka sysselsättningen i kommunen. Det var dock svårt att konstatera positiva effekter på kommunens skatteinkomster. De personer som fick arbete i Landskrona visade sig i många fall föredra att bo på annat håll. Söderström (1984b, 1985).

$$(5) \quad B_k \times [t_k - 0,95 t_R] \times \Delta Y_k, \quad k = 1, 2, \dots, K$$

Detta belopp kan uppenbarligen vara negativt, nämligen om det rör sig om en lågskattekommun. Ökningen i egen skatteinkomst är då inte tillräcklig för att uppväga bortfallet i utjämningsbidrag. Omvänt kan en lågskattekommun få större inkomst till följd av att det egna skatteunderlaget *minskar*. Denna abnormitet kan inte inträffa i den gamla modellen, där samma skattesats används för att beräkna både skatteinkomsten och utjämningsbidraget.<sup>23</sup>

**Kritik.** I den gamla modellen var det ett 40-tal primärkommuner som *inte* var bidragsberättigade. I den nya modellen är alla utom de allra rikaste kommunerna bidragsberättigade. Detta anses vara ett problem. Önskemålet idag är att *samtliga* kommuner skall vara bidragsberättigade. Ett skäl som anges är att det annars inte går att tillämpa finansieringsprincipen på ett konsekvent sätt. Ett annat skäl är att staten vill ha möjlighet att konjunkturanpassa kommunernas inkomstutveckling genom att höja och sänka deras bidrag. Effekten av detta blir större när alla kommuner har bidrag.

Den nya modellen kritiseras dessutom för att vara alltför utjämnande. Som nämnts ges kompensation för 95 procent av skillnaden mellan faktiskt och tillförsäkrat skatteunderlag. En så hög grad av utjämning befaras göra kommunerna ointresserade av det egna skatteunderlagets utveckling.<sup>24</sup> Så länge detta bara är en fråga om respektive kommuns egna ekonomi, har saken underordnad betydelse. Men bristande intresse från kommunernas sida för den ekonomiska tillväxten framstår som ett nationellt problem i den mån som det får negativa återverkningar på den nationella utvecklingen. Att så skulle vara fallet, kan inte uteslutas. Kommunerna har, som nämnts, direkt ansvar för ungefär en fjärdedel av det svenska folkhushållet.

I Finansdepartementet (1993) diskuteras tre modeller med utgångspunkt från nämnda önskemål. I den första modellen begränsas den kommunala beskattningsrätten till inkomster upp till den s.k brytpunkten. Det skatteutrymme som kommunerna lämnar, övertas av staten. Detta leder till minskad spännvidd i de kommunala skatteunderlagen och medger - vid bibehållen fördelningspolitisk ambition<sup>25</sup> - en sänkning av utjämningsgraden till exempelvis 80 procent.

<sup>23</sup> Detta gäller inte kommuner med skattesats överstigande taket. Där beräknas bidraget, som nämnts, med en lägre skattesats.

<sup>24</sup> Samma kritik kan riktas mot den gamla modellen. Bidragsberättigade kommuner möter där en 100-procentig utjämning.

<sup>25</sup> Vad detta innebär kan diskuteras. Se Jonsson (1994).

I den andra modellen ersätts det statliga utjämningsbidraget med ett bidrag som utgår per invånare o.d. Utjämningen mellan kommunerna sker i detta fall med ett system av interkommunala avgifter och bidrag.<sup>26</sup> Det beräknas att 230 kommuner i så fall skulle vara bidragsmottagare och 56 avgiftsbetalare.

Den tredje modellen är en variant på samma tema. Skillnaden är att statsbidraget i varje fall delvis ersätts av att kommunerna får en vidgad skattebas genom att framför allt grundavdraget slopas. Denna modell innebär - om inga andra åtgärder vidtas - en ändrad skattskyldighet för allmänheten.

Dessa förslag har ganska långtgående konsekvenser för förhållandet mellan staten och kommunerna. De berör flera av de ovan berörda huvudfrågorna, inte minst valet av skattebas för kommunerna. Detta val har genomgripande betydelse för den kommunala ekonomin och skall därför lämpligen ses i ljuset av principiella överväganden om den fiskala federalismens utformning.

### 2.3. TVÅ PERSPEKTIV PÅ DEN FISKALA FEDERALISMEN

I analysen av den fiskala federalismen måste man bestämma om den skall betraktas ur statens eller kommunernas perspektiv. I det förra fallet uppfattas staten som *huvudman* och kommunerna som *agenter* åt staten, medan rollerna är ombytta i det senare fallet. Staten ses då som kommunernas "hjälpreda" för att lösa konflikter eller sköta aktiviteter av övergripande karaktär. Det senare synsättet svarar mot subsidiaritetsprincipen. De olika fallens formella struktur presenteras i Bilaga A.

**När staten är tongivande.** I litteraturen dominerar det första perspektivet. Detta är egendomligt, ty strängt taget innebär denna ansats att det inte finns någon poäng med den fiskala federalismen. Att ha lokala organ med egen beskattningsmakt och viss självständighet leder då enbart till problem.

Även om vissa offentliga tjänster bäst sköts på en regional basis, måste man komma i håg att det finns många slags offentliga organ för ändamålet. Att agera via lokala politiska organ är bara en av många möjligheter. Som påpekats av Leach (1989) får sådana organ sitt existensberättigande av att de har en viss autonomi. I detta fall måste man således räkna med lokala variationer i det sätt på vilket åliggandena sköts. Härigenom försvåras statens uppgift. Som Atkin-

---

<sup>26</sup> En modell av denna typ används i Danmark. Söderström (1991a).

son & Stiglitz (1980) framhållit, kan kommunernas uppdykande på scenen medföra att det uppkommer externa effekter, att utbudet av lokalt kollektiva varor blir ineffektivt samt att statens inkomstomfördelning funktion försvåras.

Givet att staten skall ha en tongivande roll, talar detta för att de självständiga kommunerna avskaffas och ersätts med statliga organ som arbetar på regional nivå. I Sverige är länsstyrelserna och försäkringskassorna exempel på att statliga organ kan ha en regional spridning. Vad hindrar att staten också har hand om brandförsvaret, parker, gator, skolor o.s.v.?

De som funderat över saken har som regel inte dragit slutsatsen att kommunerna bör avskaffas, utan bara att deras självständighet bör begränsas. En ofta återropad representant för denna uppfattning är Oates (1972). Han menar att kommunerna bör hållas helt utanför fördelningspolitiken. Han godtar inte ens inkomstomfördelningar *mellan* kommuner:

To achieve a just distribution of income among the individuals in a nation, a national program that redistributes income among individuals, not among jurisdictions, is the preferred alternative.

För att hindra kommunerna från att bedriva egna inkomstomfördelningar föreslår Oates att de skall förbjudas att använda annat än *benefit taxes*. Sådana skatter är öronmärkta för olika utgiftsområden och utgår i förhållande till vars och ens nytta av respektive område. Där så är möjligt tas dessa skatter ut som en eller annan form av avgift. Denna s.k. intresseprincip är alternativ till förmågeprincipen, enligt vilken betalningsförmågan och inte nyttan skall bestämma finansieringen. Poängen med intresseprincipen är att den utesluter systematiska inkomstomfördelningar.

Oates förslag har en viss anknytning till Sverige. Intresseprincipens konkretisering på den kommunala nivån var länge ett återkommande tema i den svenska diskussionen om kommunernas finansiering, se särskilt Lindahl (1921) och Welinder (1935). Bland intresseprincipens varmaste tillskyndare över huvudet taget, alltså även i frågor som rör den nationella beskattningen, finns också en svensk, nämligen Wicksell (1896).<sup>27</sup>

Oates ståndpunkt är konsekvent. Den följer logiskt av att man ser den fiskala federalismen från statens synpunkt. I detta perspektiv är den kommunala självstyrelsen vad gäller fördelningspolitik o.d. bara ett störande inslag i bilden.

Men resonemanget kan pressas ytterligare ett steg. Av Oates förutsättningar följer nämligen att kommunerna är helt onödiga. Om staten ges monopol på

<sup>27</sup> Söderström (1986).

fördelningspolitiken, och man som Oates antar att den har den information och de medel som krävs för att bedriva denna politik på ett optimalt sätt, så implicerar detta att staten s.a.s. på köpet också löser alla de allokeringsproblem som sammanhänger med kommunernas utbud av varor och tjänster. Lokalt kollektiva varor m.m. blir då automatiskt inkluderade i den statliga optimeringen.

**När kommunerna är tongivande.** För den andra av våra ansatser förekommer både pragmatiska och ideologiska motiveringar.

Ett exempel på det förra ges av Atkinson & Stiglitz (1980). Efter att ha konstaterat de ovan nämnda problemen med externa effekter m.m., ställer de frågan "(w)hy does the central government use local authorities as intermediaries?" Observera rollfördelningen! Som ett tänkbart skäl nämner de att kommunerna kanske är bättre informerade än staten om individernas "true position". Vad detta mera exakt innebär sägs inte, men uppenbarligen avses information om såväl individernas behov som förutsättningar att tillgodose dessa. Givet att kommunerna har ett sådant informationsövertag, blir det i Atkinsons & Stiglitz' modell kommunernas sak att uttolka allmänhetens önskemål och att vara politikens talesman på respektive ort.

Observera att kunskap om folks "true position" inte är ett tillräckligt skäl för att inrätta kommuner med beskattningsmakt. Både på det lokala och nationella planet är det möjligt att ha privata intresseföreningar som finansieras med frivilliga bidrag av medlemmarna. Man behöver därför en kompletterande förutsättning, nämligen att det finns behov av det *tvång* som ligger i den kommunala beskattningsmakten.

Ett skäl att använda tvång kan vara att kommunerna bedriver en verksamhet som inbjuder till "gratisåkning". Hit hör tillhandahållandet av (lokalt) kollektiva varor samt olika former av sociala trygghetsarrangemang, exempelvis att svara för utbudet av sjukvård. Denna aspekt har särskilt uppmärksammats av Olson (1965). Ett annat skäl är att kommunerna bedriver fördelningspolitik.

Men inte heller dessa skäl är tillräckliga. Om det bara gäller att hålla reda på individernas "true position" och att organisera tvingande verksamhet, finns alternativet att använda statliga organ med regional spridning. Det återstår att visa varför de lokala organen måste vara *självständiga* politiska enheter med egen beskattningsmakt etc.

Varför skall det då finnas kommuner? - Det skulle föra för långt att utreda denna fråga här. Den ståndpunkt som uttrycks av Stigler (1957) kan dock sägas vara representativ för "kommunvännerna". Han stipulerar helt enkelt att demokratin berikas och att den offentliga ekonomin blir bättre ägnad att svara mot

befolkningens önskemål när tyngdpunkten ligger hos kommunerna. Följande citat är belysande för hans ståndpunkt:

An eminent and powerful structure of local government is a basic ingredient of a society which seeks to give to the individuals the fullest possible freedom and responsibility.

Till skillnad från Oates ser Stigler ett positivt värde i att kommunerna strävar åt olika håll också i fördelningspolitiskt avseende. Staten får i detta fall en sekundär roll, nämligen att lösa sådana problem som kommunerna inte själva kan klara av.

Det kan konstateras att detta synsätt för Sveriges del har en historisk förankring. Lokala självstyrelser har sedan gammalt utgjort ett dominerande inslag i svenskt politiskt liv. Kungens/statens uppgift var länge begränsad till rättsskipningen och försvaret mot yttre fiender, för vilka ändamål det utgick öronmärkta skatter. Intresseprincipen hade alltså en tillämpning på det nationella planet. Seden att utöva styret genom att familjehuvudena samlades till ting blev konfirmerad i Magnus Erikssons allmänna landslag. Den moderna kommunorganisationen började ta form i och med tillkomsten av socknar på 1700-talet. Liksom städerna hade socknarna ansvar för de fattiga och senare också för den grundläggande undervisningen.<sup>28</sup>

Vidare kan det konstateras att den gamla arbetsfördelning alltjämt är i huvudsak bestående. Som tidigare nämnts ligger drygt 70 procent av den offentliga konsumtionen och investeringarna i kommunernas händer. De tyngsta inslagen i de 30 procent som staten svarar för avser rättsväsendet, försvaret, vägväsendet och den högre utbildningen/forskningen. Socialförsäkringssystemet har en fristående ställning. Dess utbyggnad under detta århundrade har dock ofta motiverats med att man velat avlasta kommunerna utgifter för fattigvården. Det yttersta ansvaret för att medborgarna inte lider materiell nöd bärs emellertid nu som tidigare av kommunerna.

Det centrala i Stiglers ståndpunkt är att den fiskala federalismen medger mångfald i den offentliga verksamheten. Det är underförstått att detta medför en bättre anpassning till "folkviljan". Eftersom det rör sig om en mångfald genom beskattningsmakt kan vi enligt ovan konstatera att det är en mångfald i fördelningspolitiken samt i utbudet av (lokalt) kollektiva varor och sociala trygghetsarrangemang som primärt åsyftas. De som delar Stiglers uppfattning betraktar denna mångfald som den fiskala federalismens *raison d'être*.

---

<sup>28</sup> Häggroth m.fl. (1993).

Medan Stigler betonar den principiella aspekten - rätten att vara olik - finns det andra som mera betonar kostnadsfördelarna av lokalt självstyre. Till dessa hör Herber (1983). En ej uttalad, men viktig förutsättning i hans resonemang är att statliga lösningar alltid måste vara uniforma. Annars skulle ju staten själv kunna utnyttja kostnadsfördelarna av en anpassning till de lokala förhållandena i varje del av landet.

Att kommunerna är olika ger individerna en möjlighet att "rösta med fötterna". De välfärdsteoretiska aspekterna på detta uppmärksammades först av Tiebout (1956). Han menade att olikheterna kommunerna emellan ger upphov till en segregeringsprocess, varigenom invånarna i respektive kommun blir mera homogena ifråga om deras "true position". I Stiglers anda kan detta betraktas som något positivt. Genom att individerna i ett visst område blir mera lika, kommer det kommunala utbudet i allt bättre samklang med folks önskemål. Kompromissandet blir mindre.

Denna tes har väckt en livlig diskussion.<sup>29</sup> Utan att gå närmare in på saken, skall nu bara konstateras att tesen behöver modifieras när man beaktar individernas flyttningskostnader och kapitaliseringseffekterna i form av stigande och sjunkande fastighetspriser ("Henry George teoremet"). Som Atkinson & Stiglitz (1980) visat är det också tveksamt om individernas rörlighet mellan kommuner verkligen medför högre välfärd ur statens (!) synvinkel. Att befolkningen i varje kommun blir mera homogen, kanske motverkar fördelningspolitiska ambitioner på det nationella planet.

Ytterligare ett argument för starka kommuner har framförts av Brennan & Buchanan (1980). I deras försök att hitta en skatte-konstitution som skulle kunna lägga en broms på tillväxten i de offentliga utgifterna, formuleras tesen att den offentliga sektorn bör byggas upp genom ett system av konkurrerande politiska organ, dvs en fiskalt federal struktur med betydande självständighet på den lokala nivån. De formulerar detta på följande sätt:

Total government intrusion into the economy should be smaller, *ceteris paribus*, the greater the extent to which taxes and expenditures are decentralized, the more homogeneous are the separate units, the smaller the jurisdictions, and the lower the net locational rents.

Anspelningen på lokaliseringsräntor har med Tiebouts tes att göra. Om vissa kommuner har överlägset läge vad gäller klimat, natur, kultur etc., kan de vara attraktiva även med dåligt skötta kommunala finanser. De flyttningsrörelser som behövs för att generera Tiebouts resultat kommer då kanske inte till stånd.

---

<sup>29</sup> T.ex. McGuire (1974), Wheaton (1975), Pauly (1976), Atkinson & Stiglitz (1980) och Rubinfeld (1987).

Det har visat sig svårt att empiriskt belägga Brennan & Buchanans tes. En näraliggande förklaring är att de underskattat den roll som statsbidragen spelar. Att kommunerna får sina kostnader helt eller delvis täckta av statliga bidrag kan förmodas öka deras utgiftsbenägenhet. I Söderström (1990) visas att denna effekt kan uppväga effekten av att kommunerna konkurrerar med varandra. Som den senaste tidens utveckling visar är kommunernas utgiftsbenägenhet känslig för statsbidragens utformning.

## 2.4. SUBSIDIARITETSPRINCIPEN

Underifrån-perspektivet på den fiskala federalismen exemplifieras av subsidiaritetsprincipen i den katolska socialläran.<sup>30</sup> Som framgår av Eklund (1994) formulerades denna princip av Thomas av Aquino på 1200-talet. Idén är att "högre" organ i samhället är till för att stödja "lägre" organ, inte tvärtom.

I Thomas värld har människan vissa "naturliga" rättigheter från livets början till dess slut. Häri ingår att hon kan ingå i gemenskaper med andra människor. Dessa gemenskaper formar "det civila samhället". Som exempel på gemenskaper nämner Eklund familjen, skrå- eller gillesorganisationen, universitet och religiösa ordnar. En viktig punkt hos Thomas är att dessa gemenskaper inte utgör *delar* av helheten, utan är *helheter* i en större helhet. Samhället är till för människan, inte tvärtom.

Gemenskaperna i det civila samhället tillvaratar särskilda intressen. I förhållande till dessa är den politiska maktens uppgift att tillvarata det gemensamma bästa - *bonum commune* - vilket Eklund beskriver som en politisk/rättslig ordning och ekonomisk/socialt sammanhang där enskilda och gemenskaper har optimala förutsättningar att i endräkt och i enlighet med sina naturliga rättigheter och därtill korresponderande skyldigheter, fullgöra sina uppgifter och "vara vad de är". Hos Thomas representerar den politiska makten alltså inget högre intresse ("det allmänna bästa"), utan dess uppgift är att tjäna de intressen som uttrycks i det civila samhället. Den politiska maktens uppgift är att vara rättskipande, koordinerande och understödjande.

Pius XI:s socialencyklika *Quadragesimo Anno*, publicerad 1931, ger uttryck för subsidiaritetsprincipen. Följande uttalande anknyter direkt till frågan om det rätta förhållandet mellan kommunerna och staten i en fiskalt federal struktur:

---

<sup>30</sup> För en diskussion om subsidiaritetsprincipen, se SOU 1994:12. Den filosofiska bakgrunden behandlas särskilt av Eklund (1994).

Att precis som det är allvarligt orätt att beröva de enskilda vad de själva kan åstadkomma genom sitt eget initiativ och sin egen handlingskraft och överlämna det åt samhället, så är det också en orättvisa och på samma gång ett stort ont och en allvarlig störning av den rätta ordningen att tillskriva större och högre gemenskaper vad mindre och lägre gemenskaper kan utföra.<sup>31</sup>

Liksom samhället är till för individernas skull, är alltså de "högre" politiska organ till för de "lägre" organens skull. Detta gäller om regionala organ i förhållande till lokala organ, nationella organ i förhållande till regionala och lokala organ samt supranationella organ i förhållande till nationella, regionala och lokala organ. Genomgående handlar det om "hjälp till självhjälp".

Subsidiaritetsprincipen sätter alltså det lägre framför det högre. Det är viktigt att understryka att detta inte är en decentraliseringsprincip. Begreppet decentralisering är främmande för subsidiaritetsprincipen, helt enkelt därför att det förutsätter att det finns makt och befogenheter som kan flyttas nedåt från högre till lägre organ. Enligt subsidiaritetsprincipen är bara den omvända vägen möjlig. Eftersom människan är sin egen härskare, får de civila gemenskaperna och de politiska organen sina befogenheter genom att makt delegeras uppåt i systemet. Detta görs i den utsträckning som berörda personer är betjänta av en samordning av sina strävanden/aktiviteter. I denna mening kan subsidiaritetsprincipen karaktäriseras som en centraliseringsprincip!

Subsidiaritetsprincipen har varit vägledande för uppbyggandet av EG/EU. I Romfördragets artikel 3b ges den följande definition:

... På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i *tillräcklig utsträckning* kan uppnås av medlemsstaterna och åtgärden därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, *bättre* kan utföras av gemenskapen. ...<sup>32</sup>

Lägg märke till att det inte räcker att gemenskapen kan sköta något lika bra som medlemsländerna själva. Det är essentiellt att den kan sköta saken bättre än medlemsländerna var för sig.

I Romfördraget hade subsidiaritetsprincipen ställning som rekommendation. Det är först i Maastrichtfördraget som den fått status som lag för det europeiska samarbetet, underkastad EG-domstolens kontroll. Något överraskande är

<sup>31</sup> Eklund (1994, s 20).

<sup>32</sup> SOU 1994:12, s 125.

det inte de katolska medlemsländerna, utan Storbritannien och Tyskland, som varit mest angelägna om att få principen stadfäst på detta sätt. Som en konsekvens har de överstatliga organen sannolikt fått mera begränsade möjligheter att öka sina befogenheter.

## 2.5 AVSLUTNING

Denna genomgång har pekat på två välfärdsteoretiska argument för att över huvud taget ha en federal struktur i det fiskala systemet.<sup>33</sup> Det första argument är att staten inte känner de enskilda individernas "true position", men att kommunerna gör detta, och staten därför betraktar kommunerna som representanter för "folkviljan". Det andra och kanske starkare argumentet är att man vill ha ett system som ger mångfald i utbudet av offentliga tjänster. I det förra fallet har den fiskala federalismen karaktär av en nödlösning, medan den i det senare fallet betraktas som ett i sig självt positivt system.

För den ekonomiska analysen har det ingen större betydelse vilket av dessa argument som är avgörande. I bägge fallen är statens uppgift begränsad till att lösa vissa övergripande uppgifter samt samordningsproblem kommunerna emellan. Till de övergripande uppgifterna hör utbudet av nationellt kollektiva varor, såsom rättsväsendet och försvaret. De samordningsproblem som blir aktuella gäller externa effekter över kommungränserna samt (eventuellt) inkomstomfördelningar mellan kommunerna. Dessa omfördelningar behöver inte ha former av bidrag som utgår med ett visst belopp per kommuninvånare o.d. De kan också ske genom att staten helt eller delvis finansierar viss kommunal verksamhet genom subventioner.

---

<sup>33</sup> Modellernas formella struktur visas i bilaga A.

### 3. KOMMUNERNA OCH TILLVÄXTEN

Det är den fiskala federalismen, som den här har angivits, som ger förutsättningarna för kommunernas agerande på olika områden. Hur den fiskala federalismen är utformad kan därför förmodas sätta spår i såväl den kommunala verksamhetens inriktning som dess omfattning.

Hur det förhåller sig med den saken vet vi emellertid inte mycket om. Trots att kommunerna utgör en dryg fjärdedel av det svenska folkhushållet, har studier av fiskal federalism en undanskymd plats i svensk finansvetenskap. Detta är desto mera anmärkningsvärt som Sverige tidigare intog en framträdande position på detta område. Till banbrytarna hör Erik Lindahl, Carsten Welinder och Erik Fornmark. Deras insatser skedde huvudsakligen under mellankrigstiden.<sup>34</sup> Under efterkrigstiden har den svenska forskningen på området varit blygsam.

Observera att vi här talar om studier av den fiskala federalismen som sådan. Förvisso förekommer det en hel del forskning om kommunal ekonomi. Det är då fråga om studier av barnomsorg, sjukvård, utbildning, äldreomsorg m.m. Inte minst den hälsoekonomiska forskningen har genomgått en snabb utveckling sedan mitten av 1970-talet.

I utlandet, inte minst i USA, är läget annorlunda. Där finns en livaktig tradition av studier av den fiskala federalismen. Det är emellertid svårt att översätta de forskningsresultat som nåtts i andra länder. En väsentlig skillnad mellan Sverige och praktiskt taget varje annat land är att den kommunala sektorn här är mycket större och utgör en tung komponent i den totala ekonomin. Till detta kommer att det finns väsentliga institutionella skillnader. I bl.a. USA är de lokala organen flera till antalet (relativt sett) och i högre grad specialiserade vad gäller verksamhetens inriktning.<sup>35</sup> Dessutom finns det ytterligare en nivå i hierarkin i form av delstater med förhållandevis stor handlingsfrihet. Bägge dessa omständigheter gör det befogat att tolka de utländska forskningsresultaten med mycket stor försiktighet.

---

<sup>34</sup> Se särskilt Lindahl (1921), Welinder (1935) och Fornmark (1939).

<sup>35</sup> Rubinfeld (1987, s 626) nämner att USA 1977 hade 3.000 *county governments*, 18.000 *municipalities*, 16.000 *townships*, 15.000 *school districts* och dessutom 25.000 *special districts*.

Här är vi speciellt intresserade av en aspekt på den fiskala federalismen, nämligen hur utjämningen kan tänkas påverka kommunernas beteende, särskilt vad gäller åtgärder som befrämjar ekonomisk tillväxt. I diskussionen av denna fråga har det intresse att veta, för det första, vad det är för typ av åtgärder som en kommun kan vidta för att befrämja tillväxt i det egna området; för det andra, varför en kommun alls skulle vilja vidta sådana åtgärder; och för det tredje, hur statens agerande, speciellt vad gäller utjämningen mellan kommunerna, påverkar kommunernas beteende. Att olika kommuner har olika förutsättningar, säger sig självt.

Av redovisade skäl måste vår framställning bli tentativ.

### 3.1 UTJÄMNINGENS INNEBÖRD

Vi börjar med några påpekanden om det svenska utjämningssystemets karaktär, vad det är och inte är. Systemets formella uppbyggnad har presenterats i avsnitt 2.2. Den grundläggande principen är att varje kommun garanteras en viss skattekraft per invånare (nattbefolkning) och erhåller ett bidrag per invånare i proportion till skillnaden mellan garanterad och faktisk skattekraft, för så vitt den garanterade skattekraften är störst. Bidraget beräknas på lite olika sätt för landsting och primärkommuner. När inget annat sägs avses i fortsättningen den modell som tillämpas för primärkommunerna, vad vi tidigare kallat den "nya" modellen.

Obs! Diskussionen av utjämningssystemet i detta avsnitt sker med antagande om att varje kommun har ett exogent givet eget skatteunderlag. Betydelsen av att skatteunderlaget kan påverkas av kommunen diskuteras senare.

I direktivet<sup>36</sup> till den pågående utredningen om statsbidrag och utjämning i kommunsektorn sägs att huvudsyftet med bidragen är att utjämna de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna.<sup>36</sup> En precisering är att utjämningen skall skapa förutsättningar för minskade skillnader i utdebitering såvitt dessa skillnader inte beror på olikheter i "service, avgifter och effektivitet". Vad gäller tekniken sigs att utjämningen skall avse såväl inkomster som kostnader. Inkomstutjämningen skall vara så långtgående att kommunerna under normala förhållanden vad gäller "struktur, service, avgifter och effektivitet" får likvär-

<sup>36</sup> Dir. 1993:137, s 7. I direktiven särskiljes primärkommuner och landsting. Vi gör här bara denna distinktion när skillnaden skall framhållas.

diga ekonomiska förutsättningar att bedriva "av staten reglerad kommunal basverksamhet", medan kostnadsutjämningen skall kompensera för de skillnader som beror på olikheter i bl.a. åldersstrukturen.

**Finansieringsprincipen.** Beträffande "den av staten reglerade basverksamheten" är ambitionen att kommunerna skall kunna erbjuda sina medborgare "samma standard till samma pris". Detta kan uppenbarligen uppnås på flera sätt. Det rättframma sättet är att helt enkelt sätta priset lika med noll. Betalningen för "basverksamheten" sker då med bidrag som finansieras över den statliga budgeten. Om det anses lämpligt att samtidigt ta i anspråk kommunernas egen skattekraft, kan bidraget kombineras med en *avgift* som kommunerna betalar i förhållande till egen skattekraft.

För kommuner med större bidrag än avgift, dvs ett positivt nettobidrag, har ett arrangemang av detta slag påtagliga likheter med nuvarande utjämningssystem. Detta inses lätt genom att bidraget per person uttrycks som en viss andel av medelskattekraften i riket. Med tidigare använda beteckningar kan andelen för den  $k$ :te kommunen anges till  $t_k \times g_k$  som i den gamla utjämningsmodellen, eller till  $0,95 \times t_R \times g_k$  som i den nya modellen.<sup>37</sup> Ekvivalens med dagens utjämnings-system erhålles genom att kommunernas avgift till systemet (per person) samtidigt beräknas med uttagsprocenten  $t_k$  respektive  $0,95 \times t_R$ . Nettot av bidraget och avgiften per kommun får då exakt den utformning som anges av formlerna (1) respektive (3) i avsnitt 2.2. Observera att överensstämmelsen bara gäller kommuner med positivt nettobidrag.

Denna jämförelse indikerar att nuvarande utjämning kan uppfattas som en (nästan konsekvent) tillämpning av *finansieringsprincipen*, enligt vilken:

- staten skall sätta det totala utrymmet för kommunernas ekonomi
- utgifter (eller i varje fall utgiftsökningar) som staten beslutar, skall betalas av staten

Avgiften motsvarar den första punkten och bidraget den andra. En begränsning i principens (tänkta) tillämpning i dagens system är att nivån på "avgiften" inte är oberoende av nivån på "bidraget". (Av underlaget uppgår den förra till  $0,95 \times t_R$  och den senare till  $0,95 \times t_R \times g_k$ ). Större flexibilitet i tillämpningen av finansieringsprincipen skulle erhållas om olika skattesats ( $t_R$ ) användes vid be-

<sup>37</sup> Som tidigare påpekats beräknas  $g_k$  på olika sätt i den nya och gamla modellen.

räkningen av "avgiften" och "bidraget". En annan begränsning är att inte alla kommuner omfattas av systemet.

**Levnadskostnader och levnadsstandard.** I detta sammanhang bör understrykas att utjämningen inte skall uppfattas som ett medel att åstadkomma utjämning av levnadskostnaderna i olika regioner eller av folks levnadsstandard. För sådana syften finns andra och bättre instrument. Om det är en utjämning av folks levnadsstandard som avses, är det som regel enklare och bättre att använda bidrag som riktas direkt till fattiga hushåll. Eftersom kommuner har både fattiga och rika medborgare, har bidrag riktade till kommunerna en synnerligen låg fördelningspolitisk träffsäkerhet.

Om det istället är en utjämning av levnadskostnaderna som avses, kan denna vanligtvis enklare och bättre åstadkommas genom åtgärder som direkt påverkar de regionvisa faktorpriserna. En möjlighet är att differentiera arbetsgivaravgifterna. Då uppnås inte bara en utjämning av regionala kostnadsskillnader för typiskt kommunala tjänster, utan också för bostäder, livsmedel och annat som produceras i privat regi. Detta får anses vara en väsentlig fördel. För berörda individer knyts det primära intresset givetvis till de totala levnadskostnaderna. I vad mån kostnadsskillnader i just den kommunala konsumtionen utjämnas har underordnad betydelse.

**Klumpsumma.** Som framgått har det nettobidrag en kommun erhåller formen av en klumpsumma som utgår utan krav på motprestation.<sup>38</sup> Beloppet är differentierat efter respektive kommuns behov av "basverksamhet" (med beaktande av kostnaden för att erbjuda ifrågavarande tjänster) och kommunens förmåga att själv betala för denna verksamhet.<sup>39</sup> Enligt finansieringsprincipen, som den här tolkats, bör bidraget (brutto) täcka ifrågavarande utgifter. Till följd av att det samtidigt uttas en avgift är nettobidraget emellertid väsentligt mindre och kommuninvånarna betalar för "den av staten reglerade basverksamheten" också genom den kommunala beskattningen.

Att bidraget utgår utan motprestation är en sanning med modifikation. Det förväntas att kommunerna erbjuder en rimlig nivå på de tjänster som ingår i "basverksamheten". För att bidraget skall ha en styrande effekt måste dock den av

<sup>38</sup> I den finansvetenskapliga litteraturen kallas denna typ av bidrag *non-matching bloc grant*. För en diskussion om olika typer av bidrag, se t.ex. Rubinfeld (1987).

<sup>39</sup> Till skillnad från i den gamla modellen är beloppet i den nya modellen oberoende av kommunens egen utdebitering.

staten önskade nivån på denna verksamhet vara större än den nivå som vederbörande kommun ändå vill ha. I annat fall har bidraget bara en inkomsteffekt: det ökar kommunens disponibla inkomst utan att påverka vare sig priser eller kostnader. Dess effekt på beteendet är då likartad med effekten av en ökning av kommunens eget skatteunderlag: en ökning av inkomsterna vid given skattesats och verksamhet i stort. Det kan förmodas att utjämningsbidraget ofta bara har en inkomsteffekt, och således inte direkt påverkar det kommunala konsumtionsmönstret.

Att utjämningen primärt handlar om en inkomstutjämning mellan kommunerna, hindrar inte att den samtidigt spelar en viktig allokeringspolitisk roll. I konkurrensen mellan kommunerna kommer olikheterna i ekonomiska förutsättningar i bakgrunden av skillnader i politiska värderingar.<sup>40</sup> Med andra ord får konkurrensen en mera uttalad *ideologisk* karaktär. Bidragen är konstruerade med syftet att (nästan) alla kommuner skall kunna erbjuda sina medborgarna "samma standard till samma pris". Detta betyder att det vid en viss utdebitering överallt skall vara möjligt<sup>41</sup> att erbjuda samma behovstäckning (kvantitativt och kvalitativt) vad gäller barnomsorg, skola, sjukvård, äldreomsorg och andra tjänster som ingår i "basverksamheten". Olikheterna i utdebitering kommer härigenom att tydligare reflektera sådant som kommunpolitikerna i princip rör över, såsom skillnader i effektivitet, service (nivå och kvalitet) och avgifter samt utbud av tjänster utöver "basverksamheten".

**Partiell skatte-prisutjämning.** Idén att kommunerna skall kunna erbjuda sina medborgare "samma standard till samma pris" brukar i den finansvetenskapliga litteraturen uttryckas så att kommunerna skall ha samma skatte-pris (*tax price*). Det är emellertid inte korrekt att säga att det svenska utjämningsystemet resulterar i enhetliga skatte-priser. För det första omfattas inte alla kommuner av systemet. De som inte får något bidrag ligger utanför. För det andra är utjämningen bara definierad för en enda nivå på den kommunala basverksamheten, nämligen den nivå som staten betraktar som normal. Det är bara vid denna nivå som kommunerna (i systemet) har samma standard till samma pris.

Vid avvikelser från den normala nivån kan skatte-priserna skilja sig. Om den normala nivån betingar en utdebitering på, säg 10 kr, är det alltså inte säkert att en ökning av utbudet med 10 procent över den normala nivån kostar ytterligare

---

<sup>40</sup> Vi tar nu för givet att "av staten reglerad kommunal basverksamhet" utgör ett väsentligt inslag i kommunernas totala budget

<sup>41</sup> Under förutsättning att den kommunala verksamheten bedrivs effektivt och att finansieringen i övrigt är normal.

1 kr i alla kommuner. Som systemet är konstruerat utesluts inte att merkostnaden kan vara t.ex. 2 kr på vissa håll och bara 50 öre på andra. Detta följer av att varje kommun får ett nettobidrag som är oberoende av kommunens verksamhet och utdebitering.

Att det inte sker en fullständig utjämning av kommunernas skatte-priser är kanske ingen nackdel. Vid en fullständig utjämning ger ett visst utbud av tjänster upphov till samma utdebitering överallt. Om det mellan två politiska program finns en skillnad i utbudet av tjänster som i en kommun betingar en skillnad i utdebitering med t.ex. 1 kr, så gäller samma sak i alla andra kommuner. I denna mening bortfaller behovet att beakta lokala förutsättningar ifråga om åldersstrukturen m.m. Utan konsekvenser för nivån på utdebiteringen kan kommunerna i t.ex. Norrbotten agera som om de låg i Skåne, samtidigt som storstadskommuner kan agera som om de vore glesbygder och barnrika kommuner kan agera som om nästan alla deras invånare vore ålderspensionärer. Att en viss typ av tjänster *faktiskt* kostar mera i en kommun än i en annan påverkar då inte utdebiteringen. En fullständig utjämning av skatte-priserna leder därför sannolikt till ett ur samhällsekonomisk synvinkel mycket kostsamt beteende.

Vid en partiell utjämning av det slag som sker i nuvarande svenska system undviks detta problem därigenom att kommunerna bara får en klumpsumma och sedan direkt märker av de faktiska kostnadsskillnaderna vid varje ändring av verksamhetens omfattning och inriktning. De marginalkostnader som kommunerna möter i sin verksamhet motsvarar de samhällsekonomiska marginalkostnaderna (plus/minus eventuella externa effekter). För kommunernas del bibehålls alltså ett nästan totalt kostnadsmedvetande. Ur samhällsekonomisk synvinkel är detta en tilltalande egenskap hos det svenska utjämningssystemet.<sup>42</sup>

**Nya och gamla modellen.** Det är värt att påpeka att den nya och gamla utjämningsmodellen skiljer sig vad gäller utjämningen av skatte-priserna. Det är bara i den nya modellen som kommunerna får en klumpsumma oberoende av egen verksamhet och utdebitering. Den gamla modellen är inriktad på att utjämna kommunernas skattekraft. Genom att välja utdebitering väljer kommunerna i den gamla modellen själva hur stort nettobidrag de skall erhålla.<sup>43</sup> En kommun med förstärkt skattekraft till följd av förhållandevis dyr ålderstruktur o.d. får alltså viss kompensation för detta vid varje ökning av verksamhetens

<sup>42</sup> Vi bortser nu från att det allttjämt förekommer vissa verksamhetsanknutna bidrag (subventioner) i den svenska kommunsektorn. Dessa bidrag kan ha en mycket störande effekt.

<sup>43</sup> Som tidigare påpekats finns det ett tak för den bidragsberättigade utdebiteringen.

och utdebiteringens nivå: en större eller mindre del av merutgifterna betalas via ökade statsbidrag av folk i grannkommunerna. Härigenom ligger den gamla modellen närmare en fullständig utjämning av skatte-priserna.<sup>44</sup>

Denna skillnad mellan den nya och gamla modellen är viktig. I och med att kommunerna utgör ungefär en fjärdedel av det svenska folkhushållet, är deras kanske främsta möjlighet att bidra till ekonomisk tillväxt och välstånd att de själva fungerar effektivt. Det ligger i sakens natur att kommunernas förmåga att agera effektivt ökar i och med att de får korrekta signaler om de faktiska kostnaderna för sina tjänster. I detta avseende är den nya modellen väsentligt bättre än den gamla. En annan fördel med 1993 års reform var också att en stor del av floran av selektiva bidrag utrensades.

**Kommunernas relativa attraktivitet.** Ehuru detta inte sägs explicit, är utjämningssystemets övergripande syfte att åstadkomma ”regional balans”. En viktig fråga är därför hur systemet påverkar kommunernas relativa attraktivitet. På teoretiska grunder kan det inte uteslutas att utjämningen förfelar sitt syfte att bidra till regional balans.

Följden av att skatte-priserna utjämnas - om detta verkligen uppnås! - är att skillnaderna i kommunal utdebitering blir rent politiskt betingade. I vad mån en kommun ter sig attraktiv ifråga om utbudet av kommunala tjänster, beror då enbart på om man sympatiserar med de politiska värderingar som styr kommunen. Allt annat lika, kan detta förmodas leda till att personer med likartade politiska värderingar söker sig till varandra. Vi får då en segregering efter partifärg o.d. Detta är kärnpunkten i den tidigare nämnda Tiebout-modellen.

Allt annat är förstås inte lika. Kommuners attraktivitet beror inte bara på vilka politiska värderingar som är dominerande. I valet av kommuntillhörighet har man anledning att också beakta (i) hur väl kommunen sköts, (ii) hur de egna framtidsutsikterna vad gäller arbetstillfällen m.m. ter sig samt (iii) ett antal lägesfaktorer, såsom arkitektur, naturvärden, hygieniska förhållanden, närhet (till bl.a. huvudstaden), kommunikationer, gatuväld och allmänt bemötande. Därför är det en öppen fråga i vad mån olikheter i politiska värderingar faktiskt får genomslag på folks val av bostadsort.

Om skatte-priserna *inte* är utjämnade, tillkommer de olikheter i utdebitering (eller tjänsteutbud) som beror på att kommunerna har olika goda förutsättningar att erbjuda tjänster, antingen därför att kostnaderna för en viss behovstäck-

---

<sup>44</sup> Denna ambition understryks av att den gamla modellen för primärkommunernas del var kombinerad med ett vidlyftigt system av verksamhetsanknutna subventioner.

ning är olika eller därför att skattekraften (dvs inkomsten per capita) är olika. Således finns det fem anledningar till att kommuner har olika attraktivitet för enskilda personer/hushåll:

- olika skatte-pris  
skattekraft, servicekostnad (beroende på befolkningsstruktur m.m.)
- olika politiska preferenser  
servicenivå och kvalitet i basverksamheten, utbud av andra tjänster
- olika organisation  
effektivitet i produktionen, användning av avgifter etc.
- olika lägesfaktorer  
arkitektur, natur, miljö, närhet, gatufrid, allmänt bemötande etc.
- olika framtidsutsikter  
arbetstillfällena, allmän utbildningsnivå, företagsklimat etc.

Det inses lätt att en utjämning av skatte-priset (för den av staten reglerade basverksamheten) inte nödvändigtvis medför att de totala olikheterna i attraktivitet minskar. *A priori* kan det inte uteslutas att olikheterna i skatte-priser balanserar skillnader i faktorer som påverkar attraktiviteten och att utjämningen av de förra faktiskt leder till att kommunerna totalt sett blir mera olika. Det ligger alltså *inte* i sakens natur att utjämningen bidrar till ”regional balans”, utan detta är en empirisk fråga.

### 3.2. KOMMUNALA PREFERENSER

Vad vill en kommun? Vad är dess mål? Vilka möjligheter har vi att förutsäga hur kommunen uppträder i olika situationer? Hur reagerar den på t.ex. statsbidrag? Reagerar alla kommuner på samma sätt?

I studiet av den fiskala federalismen ingår försök att kvantifiera dess effekter i olika avseenden. Standardmetoden har varit att betrakta kommunerna som nyttomaximerande *konsument*er. Denna ansats ligger nära till hands när man, som i den klassiska välfärdsteorin, betraktar kommunen som ombud för kommuninvånarna. Det är då fråga om att på ett eller annat sätt maximera berörda individers nytta. I enlighet med den konsumtionsteoretiska ansatsen har man sedan kartlagt inkomst- och substitutionseffekterna av statsbidrag m.m.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> För en svensk studie av detta slag, se Jonsson (1986).

Det är inte oproblemiskt att betrakta en kommun som ombud för dess invånare. I själva verket är det, som Kenneth Arrow visade redan på 1950-talet, inte möjligt att konstruera ett politiskt organ (eller snarare en politisk beslutsmekanism) som är sådan att de önskemål som uttrycks genom organet blir representativa för de önskemål som vederbörande individer (t.ex. kommuninvånare) har. I ett eller annat viktigt avseende kommer det politiska organet att brista i representativitet. Detta behandlas närmare i Bilaga B, där också innebörden av olika begränsningar i representativiteten belyses. I demokratiska sammanhang implicerar begränsningarna antingen oförmåga att nå fram till effektiva lösningar på ekonomiska problem (s.k. paretooptimalitet) eller oförmåga att nå fram till beslut över huvud taget.<sup>46</sup>

Majoritetsregeln, som vi här skall hålla oss till, har naturligtvis tilldragit sig särskilt stort intresse i forskningen om politiska organs agerande. Enligt Arrow-teoremet kan majoritetsregeln lika lite som andra politiska beslutsregler avbilda *alla* berörda individers värderingar. Frågan är om beslut som tas enligt majoritetsregeln över huvud taget reflekterar de berörda individernas värderingar. Svaret är beroende på vad vi menar med att värderingarna reflekteras i besluten.

**Medianväljarteoremet.** För att reflektionen skall vara klar och tydlig i den meningen att åtminstone någon individ kan säga att det kollektiva beslutet exakt överensstämmer med vad han själv önskar, krävs speciella förutsättningar. Ett sådant fall, som tilldragit sig stor uppmärksamhet i forskningen, är att

- beslutet gäller en en-dimensionell fråga (exempelvis ett val längs skalan större-mindre) och tas med enkel majoritet,
- individerna röstar individuellt och har en-toppiga preferenser (de föredrar större framför mindre, mindre framför större, lagom framför större och mindre, men aldrig större och mindre framför lagom), och
- agendan är öppen (i den meningen att alla värden på skalan större-mindre är tillåtna)

Detta är förutsättningarna för det s.k. medianväljarteoremet.<sup>47</sup> I detta fall sammanfaller det av majoriteten uttryckta önskemålet med medianväljarens önskemål. Om vi känner det senare, kan vi alltså förutsäga vad majoriteten kommer att göra. Längs skalan större-mindre har medianväljaren den mittersta värde-

---

<sup>46</sup> Sådana politiska tillkortakommanden (*political failures*) kan jämföras med bristerna i marknadsmekanismens förmåga att generera effektiva lösningar (*market failures*).

<sup>47</sup> Teoremet brukar tillskrivas Black (1958), men det formulerades redan av Bowen (1943).

ringen. 50 procent av individerna vill ha ett större värde och 50 procent vill ha ett mindre värde.

När de angivna förutsättningarna är uppfyllda kan medianväljaren sägas personifiera kommunen (eller vilket politiskt organ det nu gäller). Men han är ingen diktator. I olika frågor kan olika personer inta medianpositionen. Och det är inte självklart att medianväljaren alltid agerar snävt egoistiskt. I rollen som kollektiv beslutsfattare kan individer mycket väl agera för att försöka tillvarata vad de uppfattar som "samhällsintresset".<sup>48</sup> Huruvida detta är en fördel får nu vara osagt.

Här bör emellertid understrykas att förutsättningarna för att medianväljarteoretet skall gälla är relativt starka. Det får anses höra till undantagen att de är uppfyllda. För det första är många frågor fler-dimensionella, som t.ex. när man samtidigt väljer utgifternas inriktning och storlek. För det andra sker beslutsfattandet i praktiken sällan med öppen agenda och individuellt röstande.

**Byråkrati.** Ett viktigt undantag från medianväljarförutsättningarna är att majoritetsregeln används vid en *sluten agenda* som bestäms på tjänstemannanivå. De röstande får i detta fall kanske bara två alternativ att välja mellan, t.ex. en stor och en liten sjukvårdsbudget. Utfallet kan då bli väsentligt annorlunda än vad medianväljaren skulle ha valt vid en öppen agenda. Ta som exempel att det ena alternativet ligger långt under medianväljarens önskemål och att det andra alternativet ligger strax över hans önskemål. I så fall kommer han förmodligen att stödja det större alternativet.

Observera att övergången från öppen till sluten agenda inte ändrar vem som är medianväljare. Den person som har den mittersta värderingen vid öppen agenda har fortfarande den mittersta värderingen, även om denna värdering då delas av många andra individer. Om högbudgetalternativet vinner över lågbudgetalternativet med minsta möjliga röstövertikt, så är det just vår medianväljares röst som faller avgörandet. Det är en annan sak att det önskemål som majoriteten då utpekar kan ligga långt från vad medianväljaren *egentligen* eftersträvar. Detta är en följd av att valmöjligheterna är selekterade.

Problemet i detta fall är att tjänstemännen kan utnyttja situationen för egna syften. Genom att presentera allt sämre lågbudgetalternativ, kan de få medianväljaren att gå med på allt större högbudgetalternativ. Studier av skolbudgetar i

---

<sup>48</sup> I den välfärdsteoretiska litteraturen talas om *etiska* preferenser i de fall en person ställer sig över sina omedelbara privata intressen. Ett välkänt exempel är den av Rawls (1972) skisserade fallet där en individ inte exakt vet vem han är och därför agerar som om han skulle kunna vara i varje annan persons kläder.

USA indikerar att tjänstemän inte drar sig för att agera på detta sätt.<sup>49</sup> Härigenom får den kommunala verksamheten en större omfattning än vad majoriteten egentligen vill ha. Detta gynnar tjänstemännen därigenom att de får större resurser och bättre befodringsmöjligheter.<sup>50</sup>

Tjänstemännens betydelse för utfallet ligger inte bara däri att de kan påverka agendans utseende. Till detta kommer att implementeringen av den politik som väljs förutsätter deras medverkan. Beroende på hur incitamentstrukturen ser ut kan denna medverkan vara mer eller mindre ändamålsenlig.<sup>51</sup> Försöken med beställarnämnder o.d. tyder på att ändringar i incitamenten har långtgående effekter på beteendet.<sup>52</sup>

Till följd av tjänstemännens agerande vid bestämningen av agendan och i genomförandet av de beslut som fattas kan vi inte ens i enkla beslutssituationer vara säkra på hur medianväljarens värderingar formar kommunens värderingar (och beteende). De kommunala värderingarna (och beteendet) kan komma att reflektera medianväljarens värderingar och ambitioner på samma sätt som speglarna i Lustiga Huset återger verkligheten. Där finns onekligen ett samband, men detta är förvanskat av att fyrkantigt blir runt, långt blir kort, smalt blir tjockt o.s.v. Därför är det en öppen fråga om det går att förutsäga en kommuns värderingar (och beteende) med ledning av kunskap om medianväljarens preferenser.

**Politisk marknad.** Ofta gäller de politiska besluten fler-dimensionella frågor som rymmer komplexa avvägningar. Istället för att bara välja mellan t.ex. en stor och en liten sjukvårdsbudget, skall de röstande ta ställning till olika typer av vårdinsatser (allmänprevention, primärvård, njurmedicin o.s.v.) och bestämma hur stor budget varje delområde skall ha. I förberedelserna ingår att tjänstemän utarbetar olika alternativ. Det är naturligt att klinikchefer och andra då uppträder som företrädare för respektive verksamhet och gärna utnyttjar de tillfällen som ges att utverka större resurser för den egna verksamheten. Påtryckningar kan också komma från konsumentgrupper som vill understryka behovet av ifrågavarande verksamhet.

Det ligger i sakens natur att de röstande känner mer eller mindre starkt för olika delfrågor. Detta förhållande och beslutssituationens komplexitet inbjuder till

---

<sup>49</sup> Romer & Rosenthal (1982).

<sup>50</sup> Niskanen (1971).

<sup>51</sup> Hithörande ekonomisk teori behandlas av Laffont & Tirole (1993).

<sup>52</sup> Se t.ex. Anell (1994).

strategiskt beteende i form av kohandel o.d. ”Om du röstar för A, så röstar jag för B”. På så sätt blir röstandet ett sökande efter vinnande *paket* av alternativ. Olika omröstningar följer på varandra. Löften från tidigare begränsar vilka alternativ som kan övervägas. Samtidigt ges löften som begränsar handlingsmöjligheterna för framtiden. På så sätt vävs olika frågor samman i ett svåröverskådligt mönster.

Detta mönster och de processer som formar det kallas ibland *den politiska marknaden*.<sup>53</sup> Det har gjorts en del studier av hur denna ”marknad” fungerar, men forskningen på detta område befinner sig alltså i ett förberedande stadium.<sup>54</sup> Analogier med vanliga varumarknader har ett begränsat värde, framför allt därför att ”prisbildningen” på de bägge marknaderna företer stora olikheter. På varumarknaden kännetecknas prisbildningen av stigande knapphet: ju populärare en vara är, desto högre pris betingar den.<sup>55</sup> På den politiska marknaden finns inget lika enkelt samband. Det pris som betalas för stöd/röster beror på omständigheterna. Om ett paket är nära att vinna majoritetens stöd, kan varje ytterligare tillskyndare räkna med att få bra betalt (i form av utvidgningar av paketet eller löfte från de andra tillskyndarna om stöd i framtiden). När majoriteten väl är tryggad, blir situationen en helt annan. Då faller betalningsviljan mot noll. På den politiska marknaden finns inga stabila priser.

För dagen har vi små möjligheter att förutsäga utfall på den politiska marknaden. Vid varje tillfälle finns (i princip) oändligt många tänkbara ”paket” att välja mellan. Många parter är inblandade. Ett mycket stort antal vinnande alternativ är möjliga. Varför vissa alternativ skulle vara troligare än andra är svårt att ha en bestämd uppfattning om. Med tanke på detta är det inte förvånande att prognoser av politiskt handlande i praktiken överläts åt ”kremlologer”. Dessa excellerar i detaljkunskaper, ofta på ett intresseväckande sätt, men deras tolkningar av skeendet låter sig knappast generaliseras till en ”teori om politiskt handlande”. Detta betyder förstås inte att teorier med tillfredsställande förklaringsvärde är uteslutna på detta område, bara att det återstår att formulera och/eller testa dem.

Många ansatser är tänkbara. En möjlighet är att beskriva den politiska marknaden i spelteoretiska termer och utnyttja spelteorin för att göra prognoser av utfallen. Typiskt för denna ansats är att man tar fasta på de individuella aktörerna

---

<sup>53</sup> Se t.ex. Tullock (1994).

<sup>54</sup> Inman (1987).

<sup>55</sup> Eventuella ekonomiska skalfördelar och härav betingade sjunkande styckkostnader har en motverkande effekt.

och deras handlingsmöjligheter. Det är interaktionen mellan aktörerna som är det centrala i analysen.

En helt annan ansats är att betrakta den politiska marknaden som en *svart låda*. Istället för att se på "det politiska spelet" som sådant, försöker man i detta fall hitta samband mellan utfallen och de objektiva förutsättningarna för "spelet", t.ex. vilket väder som råder. Detta är samma metod som ekonomer länge använt i analysen av produktionsprocesser. Processens tekniska aspekter vad gäller interaktionen mellan kemiska substanser o.d. lämnas därhän och analysen fokuseras på vad som går in i processen (*inputs*) och vad som kommer ut av den (*outputs*). Vid tolkningen av observationerna används sedan en eller annan *organiserande princip*, t.ex. att produktionen sker i vinstsyfte.<sup>56</sup>

Det bör understrykas att den organiserande principen inte uttalar sig om de *subjektiva* motiven för den studerade verksamheten. Ett antagande om t.ex. vinstmaximering i en bransch innebär bara att *inputs* och *outputs* antas bli kombinerade *som om* största möjliga vinst eftersträvades. Det utesluts inte att företagen har andra mål eller eftersträvar vinst på ett oskickligt sätt. Anledningen till att vinstmaximering ändå framstår som organiserande princip kan t.ex. vara att företagets risk att slås ut i konkurrensen är omvänd mot avkastningen på investerat kapital. På sikt blir då vinstrika företag dominerande.<sup>57</sup>

På motsvarande sätt behöver en organiserande princip för den politiska marknaden inte tolkas bokstavligt vad gäller de *subjektiva* motiv som styr enskilda aktörers handlande. Den organiserande principen säger enbart något om den resulterande *summan* av alla mer eller mindre motstridiga (goda) intentioner och ansträngningar. Den är som resultanten i ett vektordiagram: av dess riktning och storlek kan man inte dra slutsatser om varje enskild vektors riktning och storlek, men för många syften är det tillräckligt att känna till resultanten.

**Exempel.** Vad skulle kunna vara en organiserande princip för den politiska marknaden? I litteraturen finns det ett antal förslag, bland vilka följande kan nämnas:

- välfärdsmaximering
- röstmaximering

---

<sup>56</sup> För en kritisk diskussion av denna metod, se Georgescu-Roegen (1967).

<sup>57</sup> Observera att den maximala vinsten inte behöver vara särskilt stor. På en perfekt konkurrensmarknad kanske företagen nått och jämt klarar ett noll-resultat (*break even*).

- maximering av fastighetsvärden
- budget- eller verksamhetsmaximering

(i) Som tidigare nämnts är *välståndsmaximering* det klassiska antagandet inom finansvetenskapen. Enligt detta antagande sker politiken med syftet att maximera berörda individers nytta. Fördelningspolitiska ambitioner beaktas genom att olika individer tilldelas olika stor vikt i "den sociala välfärdsfunktionen". Hur denna ansats kan utformas i fallet med två politiska instanser, en stat och ett antal kommuner, illustreras i Bilaga A.

Numera används antagandet om välfärdsmaximering vanligen enbart som en norm. Det finns nämligen klara indikationer på att den politiska marknaden i praktiken *inte* strävar mot välfärdsmaximering i klassisk mening. Ett exempel är den låga status som sociala lönsamhetskalkyler (*cost-benefit analys*) åtnjuter i praktisk politik. Under de senaste decennierna har det gjorts tusentals sådana studier, alla med syftet att konkret visa vad som är välfärdsmaximerande, men det är bara undantagsvis som dessa studier spelat en avgörande roll för de politiska besluten.<sup>58</sup> Kalkylerna förefaller därför att huvudsakligen spela en retorisk roll i den politiska beslutsprocessen.

(ii) I ett parlamentariskt system med konkurrerande partier ligger det nära till hands att tänka sig att *röstmaximering* (eller möjligen maximering av återvals-sannolikheten) kan vara den organiserande principen för den politiska marknaden. Det är, som tidigare framhållits, inte nödvändigt att uppfatta den organiserande principen som en beskrivning av faktiska motiv. Knappast någon politisk aktör skulle gå med på att maximering av antalet röster (eller återvalssannolikheten) har ett egenvärde. Istället anförs att man vill värna vissa idéer eller intressen. För detta ändamål krävs emellertid att man uppnår ett betydande mått av popularitet, inte bara hos medaktörerna, utan också hos allmänheten. Större popularitet ger större inflytande.

I konkurrensen partierna/politikerna emellan kommer vissa idéer och intressen att vinna inflytande, medan andra lämnas utan beaktande och så småningom glöms bort. Det är de populära partierna/politikerna som dominerar den politiska marknaden. De har råd att betala för stöd och kan ta bra betalt för att ge andra sitt stöd. Deras idéer och de av dem värnade intressena kommer därför att i hög grad färga de politiska besluten. Följaktligen är det inte särskilt långsökt att se utfallet (dvs de faktiska besluten) som en återspeglning av partiernas/politikernas popularitet/röststyrka.

<sup>58</sup> Se Söderström (1994) och där anförd litteratur.

Röstmaximering innebär en anpassning till allmänhetens värderingar och intressen. De partier/politiker som klarar denna anpassning bäst, får störst popularitet och inflytande. Som närmare diskuteras i Bilaga B är detta emellertid ingen lätt uppgift. Enligt Arrow-teoremet är en fullständig anpassning omöjlig. Partiella anpassningar kan göras på ett otal sätt och framgången beror på vad konkurrenterna har att erbjuda. Svårigheterna förstärks av att ingen exakt vet hur allmänhetens värderingar och intressen ser ut och dessa dessutom påverkas av den politiska debatten själv. En framgångsrik röstmaximering har därför inslag av både opinionsundersökningar och propaganda.

Det är inte särskilt lätt att testa antagandet att röstmaximering skulle vara den organiserande principen för den politiska marknaden. Eftersom forskningen baserad på denna princip befinner sig i ett inledningsskede, är det för dagen svårt att bedöma principens möjligheter att så småningom bli en etablerad plattform för studier av den politiska marknaden.

(iii) Att *maximering av fastighetsvärden* skulle kunna vara den organiserande principen för den politiska marknaden på kommunal nivå kan förstås på följande sätt: (a) Kommunpolitiken utformas för att göra den egna kommunen så attraktiv som möjligt. (b) Kommunens attraktivitet reflekteras i dess fastighetsvärden. (c) Följaktligen väljs den politik som ger största möjliga värde på fastighetsbeståndet.

Att frukterna av den kommunala politiken absorberas av fastighetsvärdena var utgångspunkten för Henry George när han för ca hundra år sedan startade sin berömda kampanj för fastighetsbeskattning.<sup>59</sup> Han såg det inte minst som en rättvisefråga att de som gynnas av den kommunala politiken (enligt hans mening fastighetsägarna) också fick vara de som betalade för politiken. För Henry George (och hans efterföljare) är fastighetsbeskattning helt enkelt en tillämpning av intresseprincipen. Som tidigare nämnts har denna princip haft många tillskyndare bland svenska finansvetenskapare. En viktig skillnad är dock att svenskarna givit principen en mycket vidare tolkning. Redan hos Lindahl (1921) finns argument för att intresseprincipen kan ta sig uttryck i kommunal inkomstbeskattning m.m.

Som organiserande princip innebär fastighetsvärdemaximeringen inget normativt ställningstagande. Huruvida ett beteende med denna innebörd är bra eller dåligt saknar omedelbart intresse. Avgörande är om principen gör det möjligt att förutsäga utfall på den kommunala politiska marknaden. Visst empiriskt stöd för att så skulle vara fallet finns hos bl.a. Brueckner (1979, 1982, 1983).

---

<sup>59</sup> George (1884).

(iv) Gemensamt för de tre föregående exemplen på organiserande princip för den politiska marknaden är att de sätter medborgarnas intresse i centrum. Detta är explicit i välfärdsmaximeringen och implicit i maximeringen av röster (återvals sannolikhet) och fastighetsvärden. Det finns anledning att komplettera listan med exempel som tar fasta på de kommunanställdas roll i den politiska beslutsprocessen.

Som tidigare nämnts kan de anställda utöva inflytande på såväl beslutens innehåll (via agendans utformning) som deras implementering. En tänkbar organiserande princip för den politiska marknaden som tar fasta på denna roll är *budget- eller verksamhetsmaximering*. Det är förstås den kommunala budgeten respektive den kommunala verksamheten mätt med antal anställda o.d. som avses. Bland dem som diskuterat detta beteendeantagande ur fiskalt federalt perspektiv kan Tresch (1981) nämnas.

Det bör understrykas att också budget-eller verksamhetsmaximering bara är en bland många tänkbara organiserande principer för den politiska marknaden och att principen inte skall uppfattas normativt. Dess eventuella värde ligger däri att den hjälper oss att förutsäga hur kommuner agerar. I vad mån den kan detta - och om den i detta avseende är bättre än alternativen - är en empirisk fråga. Framtida forskning får visa om så är fallet.

### 3.3. TILLVÄXTAMBITIONER M.M.

Huvudfrågan i detta kapitel är hur utjämningen inverkar på kommunernas *vilja* att bidra till den ekonomiska tillväxten. Vanligen diskuteras ekonomisk tillväxt i termer av ökad BNP (eller nationalinkomst) per person. I det kommunala perspektivet ligger det närmast till hands att tala om ökningarna i skatteunderlaget per person, dvs *skattekraften*. Skatteunderlaget är uppbyggt av kommuninvånarnas (nattbefolkningens) samlade arbetsinkomster samt vissa ersättningar för sådana inkomster, såsom dagpenning vid arbetslöshet, sjukpenning, föräldrapenning och olika slags pensioner. Det finns en stark korrelation mellan nationalinkomsten/BNP och kommunernas samlade skatteunderlag.

Observera att det är kommunernas *egna* skatteunderlag (och skattekraft) som åsyftas. I hur hög grad de garanterade skatteunderlagen, som är politiskt bestämda, är korrelerade med nationalinkomsten får nu vara osagt. De garanterade skatteunderlagen är större än faktorinkomsterna i samhället och skulle kunna utveckla sig helt annorlunda än dessa. En möjlighet är att de garanterade skatteunderlagen varieras för att dämpa konjunktursvängningar i ekonomin. I

den tidigare diskuterade modellen av finansieringsprincipen åstadkoms denna variation genom att kommunernas "avgift" höjs i högkonjunkturer och sänks i lågkonjunkturer.<sup>60</sup>

**Medel att höja skattekraften.** Som tidigare nämnts kan en kommun öka sin skattekraft genom att antingen främja inkomstutvecklingen för de egna kommuninvånarna eller genom att locka personer (i varje fall höginkomsttagare) från andra kommuner att bosätta sig i den egna kommunen. I ingendera fallet är det säkert att kommunens åtgärd är samhällsnyttig i den meningen att den leder till en positiv utveckling för nationen som helhet. Åtgärder som en kommun vidtar för att öka den egna skattekraften kan vara destruktiva för omgivningen.

För att förbättra de egna kommuninvånarnas inkomster är det inte nödvändigt att verka för en effektivare kommunal förvaltning och allmänt förbättrade villkor för näringslivet i kommunen, vilket förmodligen skulle vara en samhällsnyttig åtgärd. En väl så framgångsrik politik kan vara att "stjäla" företag från grannkommunen, t.ex. genom att upplåta mark gratis för nyetableringar. På motsvarande sätt kan en nettoinvandring (av höginkomsttagare) åstadkommas utan att den egna kommunen görs allmänt mera attraktiv att bo i, vilket förmodligen också skulle vara en samhällsnyttig åtgärd. Ett alternativ är att använda hyresrabatter och andra åtgärder som enbart riktar sig till inflyttare.

De nämnda typerna av insatser kan kallas *produktiva* respektive *omfördelande*. I vad mån kommunerna använder sig av den ena eller andra typen av insatser får här vara en öppen fråga, men det finns anledning att understryka att det bara är de produktiva insatserna som är värdefulla ur samhällsekonomisk synvinkel. Omfördelande insatser kan vara harmlösa, men många gånger medför de betydande kostnader av såväl politiskt som ekonomiskt slag.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Det är förstås inte säkert att en stabiliserande effekt uppnås. Genom att öka och minska sina finansiella tillgångar, fastighetsinnehav m.m. kan kommunerna ganska väl parera förutsedda ändringar i det garanterade skatteunderlaget.

<sup>61</sup> De politiska kostnaderna för omfördelningar glöms ofta bort, men betonas av bl.a. Usher (1981). Hans argument har likheter med vad von Mises och von Hayek framförde under mellankrigstiden. Se särskilt Mises (1936) och Hayek (1944). Kostnaden ligger framför allt däri att det politiska systemet överlastas med frågor för vilka det inte finns ett brett stöd. I takt med att majoritetsförhållandena ändras kommer tidigare beslut att rivas upp och ersättas av andra beslut, som inte är mindre utmanande och som i sinom tid också blir upprivna. Politiken får härigenom en kortsiktig karaktär: för enskilda grupper gäller det att sko sig när tillfälle ges. Med tanke på detta hävdar Usher att samhällsutvecklingen som helhet blir bättre om fördelningsfrågorna i möjligaste mån hålls utanför politiken. Han menar alltså att fördelningsfrågorna hanteras bättre av Marknaden.

Beträffande omfördelningars ekonomiska kostnader är meningarna skiftande. Medan t.ex. Thurow (1981) nöjer sig med att karakterisera floran av fördelningspolitiska ingrepp som ett nollsummespel, anser bl.a. Olson (1984) att dessa ingrepp förtär samhällets utvecklingsmöjligheter och på sikt leder till en

Här måste också understrykas att kommunernas möjligheter att på egen hand öka det egna skatteunderlaget - i varje fall med bibehållen attraktivitet (se ovan) - är tämligen begränsade. Anledningen är att de befinner sig i en svår konkurreranssituation. Tillspetsat kan sägas att den enskilda kommunen är ensam om kostnaderna, men bara en bland många när det gäller fördelningen av insatsernas frukter.

Ta som exempel att en kommun - kalla den Hemkommunen - lyckas få tillstånd etablerandet av en fabriksanläggning. Denna ger inte bara sysselsättning, utan också en rad miljöeffekter till följd av ökat transportarbete m.m. Olägenheterna av de senare samt de direkta kostnaderna för att få etableringen tillstånd är Hemkommunen ensam om, men det kan inte undgås att sysselsättningsstillfällena i varje fall delvis utnyttjas av boende i grannkommunerna. Är anläggningen tillräckligt störande, kan etableringen medföra utflyttning till grannkommunerna. Hemkommunen förlorar i så fall skatteunderlag, eventuellt i en sådan omfattning att hela satsningen ger ett finansiellt underskott.

Det här beskrivna problemet är inte specifikt för kommuner. Nationalekonomer brukar tala om det som "de extremt öppna ekonomiernas problem". Små länder som Sverige möter problemet i bl.a. stabiliseringspolitiken. Om Sverige gör insatser för att t.ex. öka den inhemska efterfrågan, blir effekten på sysselsättningen reducerad av att köpkraftstillskottet i betydande omfattning läcker till omvärlden genom ökad import av varor och tjänster och/eller ökad export av kapital. I olika avseenden tvingas man leva med ett "internationellt beroende". Detta väcker krav på samordningar av ländernas politik. Utan en samordning begränsas ländernas möjligheter att motverka konjunktursvängningar och lösa "kriser" av olika slag. IMF, GATT, OECD, G7, EU o.s.v. är exempel på försök att bereda vägen för en samordnad internationell politik.

För kommunerna, som lever i en miljö med gemensam valuta m.m., är beroendet av omvärlden naturligtvis än mera uttalat. Som framgått i kapitel 2 är det också en vanlig uppfattning bland finansvetenskapliga forskare att kommuner egentligen har mycket begränsade aktionsmöjligheter. Vad kommuner på egen hand - dvs utan bidrag från AMS m.fl. - kan klara av sammanfaller i stort sett

---

"förfalkning". Olsons huvudargument är att fördelningspolitiken till stor del handlar om subventioner och regleringar med syftet att ge etablerade "särintressen" favörer i form av bidrag, företrädesrätt eller t.o.m. monopol. Härigenom blockeras vägen för nya idéer och dynamik i samhällsutvecklingen.

Enligt Olson krävs det mycket omskakande händelser, som t.ex. Japans och Tysklands nederlag i andra världskriget, för att elitens maktpositioner skall rämna och det skall bli möjligt att utnyttja den ekonomiska utvecklingspotentialen fullt ut. Detta är förstas ingen oomtvistad tes. I hur hög grad de nationella tillväxtpotentialerna verkligen skadas av offentliga ingrepp är en återkommande tvistefråga också i den svenska debatten.

med intresseprincipens tillämpningsområde. Det handlar alltså om tjänster som finansieras av vederbörande förmånstagare själva, antingen genom direkta avgifter eller genom relevanta objektskatter, t.ex. en fastighetsskatt för att finansiera investeringar i avloppssystemet. Poängen är att man i detta fall håller sig inom kommunens gränser, och dessutom undviker vad som är omfördelade eller eljest kontroversiellt.

Utanför intresseprincipens tillämpningsområde är de kommunala aktionsmöjligheterna väsentligt sämre. Stabiliseringspolitiska och liknande insatser tenderar att bli olönsamma därför att förmånerna (av upplånade köpkraftstillskott o.d.) tenderar att spridas utanför kommunen och därmed till personer som inte bidrar till finansieringen. Beträffande fördelningspolitiska och andra kontroversiella insatser har öppenheten den betydelsen att de förfördelade - de som inte får valuta för sina skatter - kan flytta till en annan kommun med annorlunda politik.

Observationer av dessa förhållanden har lett till slutsatsen att såväl stabiliseringspolitik som fördelningspolitik bör vara statliga angelägenheter.<sup>62</sup> Detta betyder att *ansvaret* skall ligga på staten. Det utesluts inte att *handhavandet* delvis sköts av kommunerna. Som tidigare nämnts ger finansieringsprincipen staten vissa möjligheter att styra aktivitetsnivån i kommunerna (genom att höja och sänka "avgiften"). Till detta kommer att staten genom regleringar kan få kommunerna att engagera sig i fördelningspolitiska och andra kontroversiella insatser, som t.ex. att subventionera barnomsorg.<sup>63</sup> I och med att insatserna görs i alla kommuner samtidigt och utjämningen garanterar att de inte får större genomslag på utdebiteringen, får de som ogillar sådana insatser ingen möjlighet att dra sig undan dem genom att flytta till en annan kommun.

Effekten av en samordning av detta slag stannar kanske inte vid att kommunernas gemensamma aktionsmöjligheter ökar. En följd skulle också kunna vara att näringspolitiska och andra insatser som en enskild kommun gör för att öka det egna skatteunderlaget - eventuellt på grannarnas bekostnad - får större chans att lyckas.

---

<sup>62</sup> Se t.ex. Oates (1972).

<sup>63</sup> Hur kontroversiella dessa subventioner är kan diskuteras. Den stora skattekillen mellan hemarbete och förvärvsarbete har ökat "lönsamheten" i åtgärder som ökar mäns eller kvinnors arbetsutbud. Hit hör subventionerna inom barnomsorgen. För skattebetalarna kan det vara en god affär att subventionerna daghemsplatser för i varje fall ett-barnsföräldrar. Att detta samtidigt skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt är emellertid inte säkert. Eftersom den kommunala lönsamheten är betingad av beskattningen kan ett för samhällsekonomin som helhet bättre alternativ vara att ändra beskattningen av förvärvsarbete. Se vidare Söderström (1994).

Hur det förhåller sig med denna sak får nu vara en öppen fråga. Som tidigare nämnts är den svenska modellen av fiskal federalism mycket lite studerad. Vi vet alltså inte i vad mån svenska kommuner verkligen har förmåga att bedriva en ur de egna kommuninvånarnas synvinkel lönsam näringspolitik, och inte heller hur deras möjligheter härvidlag - som säkert varierar från kommun till kommun - påverkas av utjämningen m.m. Detta behöver undersökas empiriskt.

**Varför tillväxt?** Låt oss lämna frågan om kommunernas möjligheter att öka det egna skatteunderlaget och istället fundera över frågan varför en kommun skulle vilja använda sig av sådana möjligheter. I diskussionen av denna fråga är det viktigt att se skatteunderlagets dubbla funktion. Skatteunderlaget, som alltså omfattar kommuninvånarnas arbetsinkomster och vissa ersättningar för sådana inkomster, bestämmer inte bara möjligheterna att finansiera *kommunal* konsumtion (och kommunala transfereringar), utan också möjligheterna att finansiera kommuninvånarnas *privata* konsumtion (och privata transfereringar).

Det finns alltså både privatekonomiska och kommunalekonomiska intressen knutna till skatteunderlagets storlek. Åtgärder som ökar skatteunderlaget kan vara eftersträfvansvärda även om det - mot förmodan - skulle vara så att kommuninvånarna känner sig mättade vad gäller kommunala tjänster. Detta har fundamental betydelse för "det kommunala incitamentet". Under normala förhållanden torde en ökning av skatteunderlaget utnyttjas till en balanserad ökning av såväl privat som kommunal konsumtion (samt transfereringar).

Vi skall här nöja oss med att kort kommentera tre kategoriers intresse av åtgärder som avser att öka den egna kommunens skatteunderlag, nämligen vanliga skattebetalare, fastighetsägare och kommunanställda.

(i) Enskilda skattebetalare kan förmodas ha ett starkt intresse av att den egna (kommunalt) skattepliktiga inkomsten växer.<sup>64</sup> Det handlar om vars och ens försörjningsmöjligheter och levnadsstandard. Härav följer emellertid inte att den enskilde skattebetalaren också har ett starkt intresse av åtgärder som ökar hemkommunens *samlade* skatteunderlag.

För att öka sin förvärvsinkomst har skattebetalaren en rad åtgärder att välja mellan, såsom att arbeta mera, byta jobb eller genomgå utbildning. Att detta görs bäst i den egna kommunen är inte säkert. Många föredrar att bo i en kommun och arbeta i en annan. Det kan också vara så att flyttning till en annan

---

<sup>64</sup> Samtidigt kan lusten att redovisa inkomsterna vara svag.

kommun är ett bättre alternativ. I sådana fall får den egna kommunen vidkännas ett minskat skatteunderlag.<sup>65</sup>

Frågan är nu om det ligger i den enskilde skattebetalarens intresse att den egna kommunen vidtar åtgärder med syftet att öka kommunens skatteunderlag. Det rör sig i så fall om investeringar i infrastruktur, företagssubventioner, utbildningssatsningar o.d. Åtgärder av detta slag kan naturligtvis vara extremt lönsamma för enskilda skattebetalare i vissa situationer, men vår fråga gäller snarast om de är lönsamma för en genomsnittlig skattebetalare under mera normala betingelser. Det räcker då inte att en åtgärd genererar ett större tillskott till kommunens skatteunderlag än vad den förbrukar, utan det krävs att tillskottet i skatteunderlag är tillräckligt stort för att uppväga förlorade naturvärden och andra negativa effekter på kommunens totala attraktivitet (se ovan).<sup>66</sup> Bara om dessa förutsättningar är uppfyllda, ligger det i den enskilde skattebetalarens intresse att kommunen ägnar sig åt åtgärder som ökar det egna skatteunderlaget.

Som tidigare nämnts har kommuner sannolikt ingen uppsjö på åtgärder som är lönsamma i angiven mening. Men i den mån som sådana åtgärder finns, ligger det alltså i enskilda skattebetalares intresse att de blir vidtagna. Utbytet är inte bara att de kommunala finanserna stärks, utan att det också skapas förutsättningar att ha en lägre utdebitering.

(ii) De kommuninvånare som är fastighetsägare har, *ceteris paribus*, ett särskilt starkt intresse av att den egna kommunens skatteunderlag ökar. Anledningen är att fastighetsvärdena är beroende av den samlade köpkraften i kommunen. Ökningar i skatteunderlaget ökar efterfrågan på fastigheter och leder, om inget annat inträffar, till att fastighetspriserna ökar. Härigenom kommer fastighetsägarna i en bättre situation. Detta är en illustration av det tidigare nämnda Henry George-teoremet.

Fastighetsägarna är rimligen mycket angelägna om att den egna kommunens skatteunderlag ökar. Skälet är att fastigheter många gånger representerar en stor del av vederbörande ägares totala förmögenhet och - än viktigare - att de till skillnad från andra tillgångar inte kan flyttas från en kommun till en annan.<sup>67</sup> Deras värde står och faller med utvecklingen i den egna kommunen. Erfarenheterna under senare år visar att det kan röra sig om dramatiska varia-

---

<sup>65</sup> Observera att kommunens egna skattekraft både kan öka och minska, beroende på om den utflyttande har en inkomst över eller under genomsnittet.

<sup>66</sup> Huruvida överskottet används för att öka kommunens verksamhet eller för att sänka utdebiteringen, är av sekundär betydelse.

<sup>67</sup> Att vissa byggnader kan flyttas, om än till betydande kostnad, är en annan sak.

tioner. På sina håll har efterfrågan minskat så kraftig att fastigheter blivit praktiskt taget osäljbara.

(iii) En annan grupp med starkt intresse av att den egna kommunens skatteunderlag växer är kommunens egna anställda. För dem är skatteunderlaget inte bara ett mått på inkomsterna i kommunen, utan själva inkomstkällan. Ett växande skatteunderlag kan förmodas leda till ökade skatteinkomster och växande kommunal verksamhet, vilket för de kommunanställda betyder nya arbetsuppgifter, förbättrade befordringsmöjligheter, höjd lön etc.

Kommunanställda är inte bara gynnade av att skatteunderlaget växer. Dessutom har de direkta fördelar av de åtgärder som sätts in för att åstadkomma ett växande skatteunderlag. Dessa åtgärder ger dem nya arbetsuppgifter, befordringsmöjligheter, lön etc. Därför har kommunanställda (som grupp) intresse av att sådana åtgärder företas även när deras effekt på skatteunderlaget är liten eller t.o.m. negativ.

#### 3.4. UTJÄMNINGENS BETYDELSE

Det är dags att knyta ihop synpunkterna i detta kapitel.

Vi har avstått från att ta ställning till frågan vad som är den verkliga drivkraften i kommunal verksamhet, men gett några exempel på vad som skulle kunna vara en organiserande princip för kommuners uppträdande: välfärdsmaximering, röstmaximering, maximering av fastighetsvärden samt budget- och verksamhetsmaximering. Dessa principer tar, enkelt uttryckt, fasta på de intressen som bärs upp av vanliga skattebetalare (och medianväljare), kommunens fastighetsägare respektive dess anställda.

I föregående avsnitt noterades att de nämnda kategorierna har olika starkt intresse av åtgärder som avser att stärka den egna kommunens skatteunderlag. Detta intresse är (förmodligen) ganska ljust hos den vanlige skattebetalaren, starkare hos fastighetsägaren och starkast hos den kommunalt anställda. Beroende på vilken organiserande princip som gäller, kommer alltså kommunernas inställning till åtgärder som stärker det egna skatteunderlaget (och skattekraften) att präglas av ett mer eller mindre starkt engagemang.

Vad kan vi under dessa förutsättningar säga om utjämningens betydelse för kommunernas agerande? I utjämningssystemet är det justeringen av nettobidraget med hänsyn till variationer i den egna skattekraften som nu är relevant att se på. Denna justering kan beskrivas som en *beskattning* av ökningarna i egen skattekraft. 95 procent av sådana ökningarna dras in till staten genom att kom-

munen får i motsvarande mån lägre bidrag.<sup>68</sup> Det ligger nära till hands att tänka sig att effekten av en så pass hård beskattning är att kommunerna tappar allt intresse för åtgärder som stärker det egna skatteunderlaget. Som den tidigare framställningen klargjort är det emellertid inte säkert att "beskattningen" har en negativ effekt på tillväxtambitionerna.

(i) Om den vanlige skattebetalarens intresse präglar kommunernas beteende, därför att välfärds- eller röstmaximering är den organiserande principen, har utjämningen säkert en negativ inverkan på intresset för åtgärder som ökar skatteunderlagets storlek. Anledningen är att en av åtgärdernas effekt, nämligen den att möjliggöra utökad kommunal service eller sänkt utdebitering, nästan helt och hållet försvinner. Utbytet av åtgärderna begränsas i stort sett till den behållning skattebetalaren har av åtgärdernas effekt på kommuninvånarnas allmänna välmåga och de egna utkomstmöjligheterna.

Det bör understrykas att effekten på kommunernas beteende kanske är försumbar därför att kommunerna under alla omständigheter har begränsade möjligheter att påverka det egna skatteunderlaget i positiv riktning. Hur det förhåller sig med den saken är, som tidigare framhållits, en empirisk fråga.

(ii) Att beskattningen kanske bara har marginell effekt på det kommunala beteendet gäller i än högre grad när fastighetsägarna sätter sin prägel på kommunerna i kraft av att maximering av fastighetsvärdena är den organiserande principen för de kommunala aktiviteterna.

Som tidigare nämnts har fastighetsägarna ett starkt intresse av att det sker en tillväxt i hemkommunens skatteunderlag, helt enkelt därför att fastighetspriserna är känsliga för inkomstutvecklingen. Att ökningen i skatteunderlaget inte kommer de lokala kommunala finansierarna till del - annat än ytterst marginellt - spelar sannolikt inte så stor roll för fastighetsägarnas intresse av åtgärder som påskyndar den totala inkomstutvecklingen. Det är kommuninvånarnas snarare än kommunens inkomster som bestämmer efterfrågan på fastigheter.

(iii) Situationen är möjligen annorlunda när budget- och verksamhetsmaximering är den organiserande principen och de kommunalt anställda sätter sin prägel på kommunernas agerande. Intresset för skatteunderlagets storlek är då mera direkt beroende av dess möjligheter att generera kommunala inkomster. Begränsas dessa möjligheter genom att ökningar i skatteunderlaget nästan helt neutraliseras av sänkta bidrag, blir intresset för skatteunderlaget rimligen försvagat.

---

<sup>68</sup> Vi talar här enbart om den nya modellen och bortser från att några kommuner ej är bidragsberättigade.

Detta behöver emellertid inte betyda att intresset för åtgärder som ökar skatteunderlaget försvinner. Som tidigare nämnts har kommunanställda inte bara intresse av åtgärdernas resultat, utan också av åtgärderna i sig. Detta intresse kvarstår även sedan resultatet förlorat i betydelse. Om det redan i utgångsläget är så att en enskild kommun har mycket svårt att påverka sitt skatteunderlag, blir effekten av beskattningen givetvis än mindre. Vare sig resultatet beskattas eller inte är det i så fall enbart åtgärderna i sig som motiverar intresset.

Det bör understrykas att kommunerna skiljer sig åt i många avseenden och att de gjorda påpekandena avser allmänna tendenser. De skall inte uppfattas som uttalanden om vad som gäller i varje enskilt fall.

\*\*\*

Akademiska avhandlingar brukar utmynna i påpekanden om behovet av fortsatt forskning. Sällan är ett sådant påpekande mera påkallat än i förbindelse med den typ av frågor som tagits upp i det föregående. Kunskapen om de politiska preferensernas faktiska utseende i organ av typ kommuner och vad som bestämmer den politiska processens utfall är mycket bräcklig. Den internationella forskningen på området har prövat ett antal lovande ansatser, men utan att någon har vunnit bredare acceptans. Det är också diskutabelt i vad mån utländska forskningsresultat kan överföras till svenska förhållanden. Som nämnts har det knappast förekommit någon forskning alls om dessa frågor utifrån svenska institutionella förhållanden och data. Lyckligtvis är anledningen bristande intresse snarare än bristande möjligheter.

I själva verket finns det utmärkta möjligheter att göra studier på svenska kommundata, i synnerhet vad gäller primärkommuner. Det gamla utjämnningssystemet ger oss ett unikt material att studera hur utjämnningen påverkar kommuners beteende. Det gamla systemet innebar att ett femtiotal kommuner inte fick något utjämningsbidrag alls, samtidigt som övriga kommuner fick hundraprocentig kompensation för olikheter i skattekraft m.m. Detta förhållande borde kunna avläsas i skilda beteenden hos de bägge kategorierna. Frågan är sedan vad dessa skillnader implicerar beträffande kommunernas preferenser. Observationerna borde kunna användas för att testa bl.a. de "organiserande principer" som nämnts i avsnitt 3.2.

En enda studie kan inte ge alla svar. För att öka precisionen i den nämnda typen av studier, är det angeläget att väsentligt öka kunskapen om kommuners verkliga handlingsmöjligheter. En av de viktigaste frågorna är att undersöka det kommunala skatteunderlagets beroende av kommunernas agerande i olika avseenden. Vad bestämmer skatteunderlagets fördelning mellan kommunerna?

Vad kan en kommun göra för att öka sitt skatteunderlag? Bl.a. har det stort intresse att veta hur skatteunderlaget påverkas av kommunens eget skattetryck. Sänkningar av skattesatsen har sannolikt en positiv effekt på flyttningsrörelserna och arbetsutbudet hos dem som stannar i kommunen, varför bortfallet i skatteinkomster torde bli proportionellt mindre än skattesatsens sänkning. Hur mycket? Är det lika mycket i alla kommuner?

Till frågan om handlingsmöjligheternas utseende hör också studier av statliga reglerings betydelse. Kommunerna har fått en rad åligganden av staten. En fråga är hur kostnaderna för dessa åligganden skiljer sig mellan kommunerna. Detta har intresse för bl.a. diskussionen om finansieringsprincipens tillämpning. En annan, besläktad fråga är hur de statliga åliggandena på ett område begränsar (eller möjligen ökar) kommunernas handlingsmöjligheter på andra områden.

I studiet av dessa frågor är det viktigt att uppmärksamma den roll som konkurrensen kommunerna emellan spelar. Som understrukits i det föregående är kommuner små, extremt öppna ekonomier med en i många fall utsatt position. Det har stort intresse att få veta i vad mån dagens omfattande kommunala verksamhet är betingad av utjämningsystemet och alltså skulle falla bort om detta system avvecklades. På rent teoretiska grunder och med stöd av bl.a. amerikanska studier finns det anledning förmoda att det är en stor del av den kommunala verksamheten som är berörd, men utan empiriska studier av saken är det svårt att konkretisera denna förmodan.

Förhoppningsvis kommer vi med tiden att få ett väsentligt bättre underlag för att diskutera kommunalekonomiska frågor. Kunskap på detta område har också betydelse för förståelsen av den integrationsprocess som pågår internationellt, inte minst i Europa.



## Bilaga A.

## FISKAL FEDERALISM OCH VÄLFÄRDSTEORI

En fiskalt federal situation föreligger när det finns minst två politiska nivåer med egen beskattningsmakt och betydande självständighet i övrigt. Vi ser här på fallet med två fiskala nivåer, en statlig/central nivå och en kommunal/lokal nivå. På den senare kan det finnas flera inbördes konkurrerande enheter. Delvis kan dessa agera gemensamt genom bildandet av kommunalförbund o.d.

När den fiskala federalismen betraktas ur välfärdsteoretisk synvinkel är det *ändamålsenligheten* som står i focus för intresset. I likhet med vad som är brukligt, ses ändamålsenligheten här ur berörda individers synvinkel. Ändamålet är att då skapa bästa möjliga förutsättningar för individernas nyttomaximering.

**Individuell nyttomaximering.** Vad som ger individer nytta kallas nyttigheter. Dessa kan vara kollektiva eller privata (i betydelsen delbara/individuella). Hur en individs nytta avhänger tillgången på nyttigheter anges av individens *nyttofunktion* (eller preferensfunktion). Denna skrivs

$$(1) \quad u^h = u^h(z_1, z_2, \dots, z_M; x_{h1}, \dots, x_{hN}) \quad h = 1, 2, \dots, H$$

Här antas att det finns  $H$  individer ( $h = 1, 2, \dots, H$ ),  $M$  kollektiva nyttigheter ( $m = 1, 2, \dots, M$ ) och  $N$  privata nyttigheter ( $n = 1, 2, \dots, N$ ).  $u^h$  betecknar den  $h$ :te individens nytta,  $z_m$  betecknar tillgången/kvaliteten på den  $m$ :te kollektiva nyttigheten och  $x_{hn}$  betecknar individens eget innehav/konsumtion av den  $n$ :te privata nyttigheten. Till den senare kategorin räknas även förvärvsarbete och andra aktiviteter.

*Budgetrestriktionen* sätter gränsen för hur stor nytta individen kan uppnå. Dess utseende antas vara bestämt av priserna (inklusive löner, räntor o.d.) på privata nyttigheter, som anges med vektorn  $\mathbf{p} = \{p_n\}$ , individens förmögenhet och arbetsberoende inkomst, som betecknas  $I^h$ , samt tillgången/kvaliteten på mängden kollektiva nyttigheter i form av luft, parker, gatufrid o.d., som anges med vektorn  $\mathbf{z} = \{z_m\}$ .

Hur den uppnåeliga nyttan varierar med ändringar i budgetrestriktionens parametrar, dvs  $\mathbf{p}$ ,  $I^h$  och  $\mathbf{z}$ , anges av den *indirekta nyttofunktionen*, som skrivs

$$(2) \quad v^h = v^h(\mathbf{p}, I^h, \mathbf{z}) \quad h = 1, 2, \dots, H$$

**Samhällelig välfärdsmaximering.** De indirekta nyttofunktionerna kan användas för att räkna ut hur individernas nytta påverkas av bl.a. skatter, subventioner, inkomstöverföringar och olika regleringar av produktionen i samhället och bildar härigenom en naturlig utgångspunkt för bedömningar av den samhälleliga välfärden.

Så länge som förändringar i skatter m.m. leder till att alla individers nytta ökar, eller i varje fall till att vissa individers nytta ökar utan att andra individers nytta minskar, är inte den samhälleliga välfärden maximerad. Det finns då möjligheter att effektivisera resursanvändningen.

Även om resursanvändningen är effektiv i den meningen att det för alla individer gäller att det är omöjligt att öka individens nytta utan att nyttan för någon annan individ samtidigt minskar, kan den samhälleliga välfärden förbättras, nämligen genom att *fördelningen* av inkomster o.d. bringas i närmare samklang med sociala värderingar. Dessa värderingar uttrycks med en social välfärdsfunktion, som t.ex. kan skrivas

$$(3) \quad W = W(v^1, v^2, \dots, v^H)$$

Här förutsätts att det är individernas indirekta nyttofunktioner som är argument i den sociala välfärdsfunktionen. Det är med andra ord i termer av uppnåelig (och inte faktisk) nytta som individerna jämförs. Lyckas individerna i uppsåtet att vara nyttomaximerare, är skillnaden utan betydelse.

Det finns en gräns för hur stor den samhälleliga välfärden kan göras. Allmänt kan denna skrivas som en *välfärdsfront*, som anger det maximala värdet på respektive individs nytta när alla andra individers nytta är given, dvs

$$(4) \quad R(\mathbf{v}) \leq 0$$

Här väljer vi att ange gränsen i termer av en *indirekt social välfärdsfunktion*. Denna är analog till den indirekta nyttofunktion för en individ och visar hur den uppnåeliga välfärden beror av politikernas handlingsparametrar, dvs skattesatser o.d. Om vektorn  $\mathbf{s} = \{s_j\}$  betecknar mängden av politiska handlingsparametrar ( $j = 1, 2, \dots, J$ ), kan den indirekta välfärdsfunktionen skrivas

$$(5) \quad V = G(\mathbf{s})$$

De politiska handlingsparametrarna kännetecknas av att de direkt eller indirekt har inverkan på argumenten i individernas indirekta nyttofunktioner, dvs  $\mathbf{p}$ ,  $I^h$  och  $\mathbf{z}$ .

**Kommunerna.** Antag, att det finns  $K$  kommuner ( $k = 1, 2, \dots, K$ ). För var och en av dessa finns en social välfärdsfunktion<sup>69</sup>

$$(6) \quad W^k = W^k(v^1, v^2, \dots, v^H) \quad k = 1, 2, \dots, K$$

och motsvarande indirekta välfärdsfunktion

$$(7) \quad V^k = G^k(s^k) \quad k = 1, 2, \dots, K$$

Här betecknar  $s^k$  mängden av handlingsparametrar som står till den  $k$ :te kommunens förfogande.

**Staten.** I den fiskala federalismen kan staten uppträda som huvudman för kommunerna eller som agent åt dessa. Hursomhelst finns det anledning att skilja på fallet att staten har respektive inte har information om individernas indirekta nyttofunktioner ("true position").

*Fall 1.* Om staten är huvudman och förutsätts ha information om individernas indirekta nyttofunktioner, erhålles den *centralistiska* versionen av den fiskala federalismen. Staten har då en social välfärdsfunktion av typen (3). Eftersom det antagits att alla kommuner har lika många invånare, handlar det i detta fall om  $H \times K$  individer. Statens sociala välfärdsfunktion kan skrivas

$$(8) \quad W^a = W^a[(v^1, v^2, \dots, v^H), \dots, (v^1, v^2, \dots, v^H)]$$

där parenteserna avser invånarna i respektive kommun. Index 'a' påminner om att staten antas vara all-seende.

Motsvarande indirekta sociala välfärdsfunktion för staten kan skrivas

$$(9) \quad V^a = G^a(s^a)$$

där vektorn  $s^a$  betecknar statens handlingsparametrar. Dessa kan skilja sig från handlingsparametrarna i kommunerna.

*Fall 2.* Om staten är huvudman, men informationen om individernas indirekta nyttofunktioner finns hos kommunerna, är staten i behov av kommunerna som informationsbärare. Antas att staten som mest kan få information om kommunernas indirekta välfärdsfunktioner (7), får statens sociala välfärdsfunktion följande utseende

$$(10) \quad W^b = W^b(V^1, V^2, \dots, V^K)$$

samt

$$(11) \quad V^b = G^b(s^b)$$

<sup>69</sup> För enkelhetens skull antas att alla kommuner har  $H$  invånare.

där  $s^b$  är statens handlingsparametrar när dess agerande måste ske via kommunernas maximering av respektive kommuninvånarens nytta.

I allmänhet är  $s^b$  mera begränsad än  $s^c$ . Statens handlingsutrymme är mindre när möjligheten att agera direkt vis-à-vis individerna utesluts. Index 'b' påminner om att staten har begränsad information.

*Fall 3.* När kommunerna har rollen som huvudman och staten agerar på kommunernas uppdrag, blir den *formella* bilden inte mycket annorlunda. Den sociala välfärdsfunktionen och den indirekta välfärdsfunktionen har samma allmänna utseende som i föregående fall, dvs

$$(12) \quad W^c = W^c(V^1, V^2, \dots, V^K)$$

respektive

$$(13) \quad V^c = G^c(s^c)$$

bara med den skillnaden att index är olika. Index 'c' påminner om att det är kommunerna som är huvudmän.

Den formella likheten mellan fall 2 och 3 är emellertid bedräglig. I (10) är staten huvudman och därmed den som avgör hur kommunernas indirekta nyttofunktioner skall viktas. I (12) handlar staten däremot för att tillvarata *kommunernas* intresse, också i frågor som rör fördelningen kommunerna emellan.

Denna skillnad avspeglar sig i de indirekta välfärdsfunktionerna. I (11) är handlingsparametrarna valda för att passa statens intresse, medan det är kommunernas intresse som styr valet i (13). Vad som ingår i  $s^b$  och  $s^c$  kan alltså vara väsentligt olika. Det kan t.ex. vara så att  $s^b$  innehåller medel för att homogenisera kommunerna, medan  $s^c$  innehåller medel som syftar till att förstärka olikheterna kommunerna emellan.

## Bilaga B

## POLITISK EKONOMI

Denna bilaga redovisar några centrala frågeställningar och resultat i "den nya politiska ekonomin". Utmärkande för denna forskningsinriktning är att traditionellt statsvetenskapliga frågor studeras med begrepp och analysmetoder hämtade från ekonomisk teori. Forskningen gäller *gruppers* värderingar (preferenser), valmöjligheter och beteende. De grupper som studeras är inte bara politiska församlingar. Analysen är i sina allmänna drag tillämplig på alla slags kollektiv, inklusive enskilda familjer. Avgörande är att det handlar om en grupp med gemensamt uppträdande.

## B.1 ARROWS OMÖJLIGHETSTEOREM

Beslut som gäller en grupp av personer kräver en kollektiv beslutsregel. En intressant fråga är i hur hög grad gruppens värdering, som denna kommer till uttryck i beslutet, avspeglar de berörda personernas individuella värderingar. Arrow (1951/63) var den förste som på ett systematiskt sätt analyserade kollektiva beslutsreglers representativitet. Han ställde upp fem kriterier och visade att det inte finns någon kollektiv beslutsregel som samtidigt uppfyller dem alla.<sup>70</sup>

Analysen utgår från följande kriterier på representativitet:<sup>71</sup>

(P) *Paretooptimalitet*. Om alla individer föredrar ett visst utfall  $x$  framför ett alternativ  $y$ , så måste det gälla att  $x$  placeras före  $y$  i den kollektiva rangordningen. Den kollektiva beslutsregeln skall med andra ord respektera enighet bland berörda personer.

(ND) *Icke-diktatur*. Ingen individ får ha sådan kontroll över den kollektiva beslutsprocessen, att denna alltid ger det utfall som han önskar, obero-

<sup>70</sup> Ursprungligen hade Arrow med ett sjätte kriterium. Det har visat sig vara överflödigt.

<sup>71</sup> Framställningen följer Inman (1987). För en alternativ framställning, se Moberg (1994). Där har kriterierna av pedagogiska skäl avgränsats på delvis annorlunda sätt.

ende av vad andra önskar. Det skall med andra ord vara möjligt att den kollektiva rangordningen avviker från vad en enskild individ tycker.

(U) *Universalitet*. Den kollektiva rangordningen får inte vara begränsad till vissa kombinationer av individuella rangordningar. Alla värderingar skall beaktas, hur udda de än kan tyckas vara.

(R) *Rationalitet*. Den kollektiva rangordningen skall vara fullständig och transitiv. Fullständighet innebär att den kollektiva beslutsregeln kan rangordna *alla* förekommande alternativ, dvs ange om  $x$  föredras framför  $y$ ,  $y$  föredras framför  $x$  eller om  $x$  och  $y$  värderas lika. Transitivitet föreligger om det när  $x$  föredras framför  $y$  och  $y$  föredras framför  $z$ , alltid gäller att  $x$  föredras framför  $z$ .

(I) *Oberoende av irrelevanta alternativ*. Den kollektiva rangordningen av två utfall får bara bero på individernas värdering av just dessa alternativ, och inte något tredje alternativ.

Vart och ett av dessa kriterier är rimligt. Problemet är att det inte existerar någon beslutsregel som uppfyller alla fem kriterierna. För varje tänkbar beslutsregel gäller att minst ett av kriterierna *inte* är tillgodosett. En så hög grad av representativitet att alla fem kriterierna är uppfyllda är alltså inte möjlig att uppnå. Det är innebörden av Arrows teorem.

Tag som illustration fallet att en beslutsregel uppfyller kriterierna P (paretooptimalitet), U (universalitet), R (rationalitet) och I (oberoende av irrelevanta alternativ). I så fall kan det med stöd av Arrow-teoremet sägas att det är logiskt omöjligt att denna beslutsregel kan uppfylla kriteriet ND (icke-diktatorisk). Den måste med andra ord vara diktatorisk.

Följande resonemang visar att det leder till en motsägelse att anta att även ND-kriteriet är uppfyllt:<sup>72</sup>

(1) *Definition*. Betrakta två alternativ  $x$  och  $y$  och säg att en viss grupp av personer, betecknad  $G(x,y)$ , har ett avgörande inflytande över rangordningen av  $x$  och  $y$  om det gäller att den kollektiva beslutsregeln sätter  $x$  före  $y$  närhelst individerna i  $G(x,y)$  föredrar  $x$  framför  $y$  och alla andra individer föredrar  $y$  framför  $x$ .

(2) Antag att det existerar en grupp  $G(x,y)$  med avgörande inflytande beträffande  $x$  och  $y$ .

(3) Antag, att alla individer i gruppen  $G(x,y)$  föredrar  $x$  framför  $y$  och  $y$  framför  $z$ , som skrives  $xP_{Gy}P_{Gz}$ , och att samtidigt alla andra individer

<sup>72</sup> Exemplet är hämtat från Inman (1987).

(betecknade  $N$ ) föredrar  $y$  framför  $z$  och  $z$  framför  $x$ , som skrivs  $yP_NzP_Nx$ .

(4) Eftersom  $G(x,y)$  har avgörande inflytande, gäller definitionsmässigt att den kollektiva beslutsregeln rangordnar  $x$  före  $y$ . Detta skrivs  $xPy$  (utan index).

(5) Vidare ger den kollektiva beslutsregeln som resultat att  $y$  föredras framför  $z$ , dvs  $yPz$ . Detta följer av  $P$ -kriteriet och vad som antagits i (3).

(6) Enligt  $R$ -kriteriet (transitivitet) måste det också gälla att  $xPz$ .

(7) Det är bara individerna i  $G(x,y)$  som föredrar  $x$  framför  $z$ . Enligt  $I$ -kriteriet måste den kollektiva rangordningen mellan  $x$  och  $z$  vara oberoende av hur  $y$  värderas. Detta betyder att gruppen  $G(x,y)$  har ett avgörande inflytande *också* på rangordningen mellan  $x$  och  $z$ . Genom att upprepa resonemanget (2)-(6) går det att visa att gruppen  $G(x,y)$  i själva verket måste ha ett avgörande inflytande på rangordningen av *alla* par av alternativ. Följaktligen har de individer som inte tillhör denna grupp inget som helst inflytande över den kollektiva rangordningen.

(8) Enligt  $ND$ -kriteriet måste gruppen  $G(x,y)$  utgöras av minst två individer.

(9) Dela  $G(x,y)$  i två undergrupper,  $A$  och  $B$ . I bägge grupperna föredras  $x$  framför  $y$ , men grupperna skiljer sig därigenom att  $A$  har en relativt låg värdering av  $z$ , t.ex.  $xP_AyP_{AZ}$ , medan  $B$  har en relativt hög värdering av  $z$ , t.ex.  $zP_BxP_{By}$ . De individer som inte tillhör gruppen  $G(x,y)$  fortsätter att föredra  $y$  framför  $z$  och  $z$  framför  $x$ , dvs  $yP_NzP_Nx$ .

(10) Enligt  $R$ -kriteriet (fullständighet) finns det tre möjliga kollektiva rangordningar av  $z$  och  $y$ , nämligen att  $z$  föredras framför  $y$ ,  $zPy$ , att  $y$  föredras framför  $z$ ,  $yPz$ , eller att  $z$  och  $y$  värderas lika mycket,  $zly$  ( $l$  betecknar indifferens).

(11) I fallet  $zPy$  måste undergruppen  $B$  ha ett avgörande inflytande, ty enligt vad som antagits i (9) gäller att  $yP_{Nz}$  och  $yP_{Az}$ .

(12) Enligt (4) ger den kollektiva beslutsregeln resultatet  $xPy$ . I fallet  $yPz$  eller  $ylz$  måste det enligt  $R$ -kriteriet därför gälla att  $xPz$ . Detta följer av transitiviteten.

(13) Eftersom det bara är individerna i undergrupp  $A$  som föredrar  $x$  framför  $z$ , måste denna grupp ha ett avgörande inflytande i fallet  $yPz$  eller  $ylz$ .

(14) Oberoende av vilket fall som gäller i (10), kan alltså gruppen med avgörande inflytande visas vara mindre än  $G(x,y)$ . Som framgått är den antingen  $A$  eller  $B$ .

(15) Genom att upprepa stegen (9)-(14) för undergrupper i A eller B, går det att hitta en ännu mindre grupp med avgörande inflytande. Detta förfarande kan upprepas tills bara en individ återstår, men i så fall är denne diktator, vilket strider mot ND-kriteriet.

**Begränsad representativitet.** Att inte alla fem Arrow-kriterierna på representativitet kan uppfyllas, lämnar oss med möjligheten att en kollektiv beslutsregel som bäst skulle kunna uppfylla fyra av kriterierna. För forskningen om kollektiva beslutsprocessers representativitet har det gällt att analysera innebörden av att något av kriterierna inte uppfylls.

(P) En utväg är att ge upp kravet på *paretooptimalitet*. Vad detta innebär har analyserats av bl.a. Wilson (1972). Implikationerna är inte attraktiva. En möjlig konsekvens är att den kollektiva rangordningen blir passiv på så sätt att den alltid ger utfallet att  $x$  och  $y$  värderas lika högt, trots att individerna kan föredra  $x$  framför  $y$  eller tvärtom. En annan möjlig konsekvens är att det uppkommer en "omvänd diktator" i den meningen att den kollektiva rangordningen alltid utfaller tvärtom mot vad en viss individ önskar.

I skenet av Wilsons resultat har *paretooptimalitet* kommit att betraktas som en nödvändig egenskap hos varje representativ kollektiv beslutsregel. Det får alltså vara något av de andra kriterierna som ges upp.

(ND) Ett alternativ är att ge upp kravet på *icke-diktatur*. Om individerna accepterar en diktator i den meningen att det överläts åt en person att tolka "den allmänna viljan", går det alltid att få fram en kollektiv rangordning som uppfyller övriga fyra kriterier på representativitet.

Problemet i detta fall är att diktatorn, hur välvillig denne än är, inte kan *veta* om han får en sann bild av övriga individers värderingar. Att rangordningen är representativ är ingen större fördel om det som representeras är falskt. Detta aktualiserar frågan hur man kan ta reda på folks sanna preferenser. Vi återkommer till detta.

(U) Att kravet på *universalitet* uppges, betyder att vissa värderingar utesluts. Detta leder till obeslutsamhet om ett otillåtet alternativ ändå väljs, eller till diskriminering i den meningen att personer som råkar ha "otillåtna" värderingar berövas reellt inflytande på den kollektiva beslutsprocessen. Ej heller detta är attraktivt.

(R) Diskussionen om möjligheterna att komma ur "Arrows dilemma" har lett till slutsatsen att det är kravet på rationalitet, dvs fullständighet och transitivitet, som enklast kan undvaras. I många praktiska situationer är det onödigt att

ha en fullständig rangordning av alla alternativ. Det räcker att veta vilket alternativ som värderas högst. I litteraturen talar man i detta fall inte om sociala preferenser (eller en social välfärdsfunktion), utan om en *social besluts- eller valfunktion*.

Om kravet på fullständighet behålls, kan rationaliteten offras genom att kravet på transitivitet ges upp. Inskränkningen i transitivitetskravet kan göras på två sätt. En första begränsning är att inte kräva transitivitet vid indifferens. Att  $x$  värderas lika högt som  $y$ , och  $y$  värderas lika högt som  $z$ , behöver i detta fall inte innebära att  $z$  också värderas lika högt som  $x$ . Den kollektiva beslutsregeln tillåts vara "inkonsistent" på denna punkt.

Om det alltså krävs transitivitet vid preferens, dvs att  $z$  föredras framför  $x$  i alla de fall  $z$  föredras framför  $y$  och  $y$  föredras framför  $x$ , erhålles en s.k. *oligarkisk* beslutsfunktion. Gibbard (1969) har visat att det vid varje kollektiv beslutsregel som uppfyller P-, U- och I-kriteriet hos Arrow, och som dessutom är begränsat rationell i här angiven mening, kommer att urskiljas en grupp av individer med sådant inflytande över den kollektiva beslutsprocessen att (a) de alltid får sin vilja fram om de är eniga, oberoende av vad alla andra tycker, och (b) ingen kollektiv rangordning är möjlig när individerna i gruppen är oeniga. Detta är naturligtvis inte heller särskilt attraktivt.

En ännu svagare form av transitivitet har analyserats av Blair & Pollak (1981, 1983). De ställer bara kravet att beslutsregeln skall kunna peka ut ett vinnande alternativ. För att t.ex.  $x$  skall vara ett vinnande alternativ, räcker det att  $x$  är bättre än varje annat alternativ vid parvisa jämförelser. Hur de andra alternativen förhåller sig till varandra spelar ingen roll. Lägre än så kan kravet på rationalitet knappast sättas. Blair & Pollak kallade det "acyclicitet" och visade att varje beslutsregel som uppfyller detta krav, och dessutom P-, U-, och I-kriterierna hos Arrow, ger individerna viss vetorätt vid parvisa jämförelser och därmed möjlighet att hindra att ett vinnande alternativ utkristalliseras.<sup>73</sup> Ju flera alternativ som övervägs, desto starkare blir vetorätten och desto svårare blir det att komma fram till ett beslut.

En tänkbar utväg i det senare fallet är uppenbarligen att begränsa antalet alternativ som får övervägas. Frågan är bara vem som skall göra begränsningen eller med andra ord bestämma *agendan*. Det finns en uppenbar risk att denne får diktatoriskt inflytande.

---

<sup>73</sup> Om antalet alternativ ( $M$ ) är minst fyra och antalet alternativ överstiger antalet individer/röstberättigade ( $N$ ), så är andelen parvisa jämförelser som åtminstone en individ kan lägga veto mot lika med  $(M-N+1)/M$ .

(I) Ytterligare en möjlighet är ge upp kravet att rangordningen mellan varje par av alternativ skall vara oberoende av övriga (irrelevanta) alternativ. Som bl.a. Samuelson (1967) noterat, är de fyra övriga kriterierna, dvs P, U, ND och R, inbördes konsistenta. Det finns ett antal kollektiva beslutsregler som tillgodoser alla dessa kriterier, men inte I-kriteriet.<sup>74</sup>

Ett välkänt exempel är en s.k. *Borda-räkning*. Om valet står mellan M alternativ, sker omröstningen i detta fall på så sätt att de röstande tilldelar varje alternativ ett tal mellan 1 och M (varje tal får bara användas en gång). Det alternativ vinner som får störst summa av tilldelade tal.

Det går att visa att Borda-räkningen har obegränsad domän (U), är icke-diktatorisk (ND) och rationell (R) samt leder fram till ett paretooptimalt (P) beslut. Men det ligger i sakens natur att denna beslutsregel är känslig för till synes ovidkommande förhållanden. Inman (1987) ger följande exempel:

Exempel på Borda-räkning. Fyra alternativ. Tre röstande.

Alternativ	w	x	y	z
Person 1	4	3	2	1
Person 2	2	1	4	3
Person 3	1	4	3	2
<i>Summa</i>	7	8	9	6

Siffrorna i matrisen (utom summa-raden) anger hur respektive person rangordnar alternativen. Exempelvis sätter person 2 alternativ y först och därefter z, w och x i nämnd ordning. Alternativ y får högst Borda-summa och är därför vinnare. Det näst bästa alternativet är x. För att illustrera känsligheten, kan vi se vad som händer om person 1 ändrar sin värdering från  $w > x > y > z$  till  $x > w > z > y$ . Trots att det inbördes förhållandet mellan x och y är detsamma, leder denna förändring till att x istället för y blir Borda-vinnare.

En annan illustration av känsligheten erhålles om det relativt ointressanta alternativet z stryks från agendan. Trots att ingen person har detta alternativ som favorit, innebär strykningen att utgången ändras. Det kan t.o.m. bli så att det inte längre finns någon Borda-vinnare. (Det går lätt att övertyga sig om att alla kvarstående alternativ i exemplet får Borda-summan 6 i detta fall.)

<sup>74</sup> Se speciellt Dyer & Miles (1976).

Det är uppenbart att beslut med Borda-räkning inbjuder till strategiskt röstande. Exempelvis kan person 3 i tabellen öka chansen att det av honom prioriterade alternativet  $x$  vinner genom att han lögnaktigt placerar  $y$  sist. De Borda själv underströk problemet genom att säga att hans beslutsregel bara lämpar sig för kollektiv bestående av uppriktiga personer. Tyvärr är vi inte mycket hjälpta av önsketänkande. Kollektiva beslutsregler som bryter mot I-kriteriet är känsliga för manipulation på så sätt att individerna kan vinna på att inte avslöja sina sanna preferenser.

Problemet med manipulation har särskilt studerats av Gibbard (1973) och Satterthwaite (1975). Deras resultat sammanfattas i *Gibbard-Satterthwaite-teoremet*, som säger att varje kollektiv beslutsregel måste bryta mot åtminstone ett av följande tre villkor: (a) den är icke-diktatorisk, (b) den kan hantera tre eller flera alternativ och (c) sanningsenligt (icke-manipulativt) beteende är de röstades dominanta (i betydelsen alltid bästa) strategi. Ytterst elementära krav kan man tycka, men som likväl inte kan tillgodoses.

**Valmöjligheter.** Sammanfattas forskningen på grundval av Arrows teorem, erhålles följande ganska nedslående slutsats:

Det existerar ingen kollektiv beslutsregel som är såväl demokratisk (uppfyller ND) och beslutseffektiv (uppfyller R, I och U) som immun mot strategisk manipulation (uppfyller PA, R, I) och som ger effektiva utfall (uppfyller P).<sup>75</sup>

Valet av kollektiv beslutsregel illustreras i **Tablå 1**. Det är först fråga om ett val mellan demokrati (1 och 2) och diktatur (3). I det förra fallet är det sedan fråga om ett val mellan ineffektiva utfall (ej P) och ineffektiv beslutsordning. Den senare uppträder i tre skepnader beroende på om beslutsregeln har begränsad domän (ej U), inte är rationell (ej R) eller inte är oberoende av irrelevanta alternativ (ej I). Vad dessa ”brister” innebär, har kommenterats i det föregående.

---

<sup>75</sup> Inman (1987). Villkoret PA, som kallas positiv association, har följande innebörd: om den kollektiva beslutsregeln placerar  $x$  minst lika högt som  $y$ , och en person som tidigare placerade alternativen lika eller föredrog  $y$  ändrar sig och placerar  $x$  före  $y$ , så skall den kollektiva beslutsregeln behålla  $x$  först eller göra  $x$  till vinnande alternativ. Detta kriterium fanns med i Arrows ursprungliga arbete, men visade sig överflödigt eftersom han utgick från individernas sanna preferenser. PA-kriteriet aktualiseras dock när det finns risk att individerna ljugar.

**Tablå 1.** Implikationerna av Arrow-teoremet och Gibbard-Satterthwaite-teoremet för valet av kollektiv beslutsregel

1	2			3
ND,U,I,R,PA		ND,P,PA		U,I,R,P,PA
	I,R	U,I	U,R	
ej P	ej U	ej R	ej I	ej ND
Ineffektiva utfall	Ineffektiva beslut			Diktatur

Källa: Inman (1987). Anm.ND=icke-diktatorisk, U=universell, I=oberoende av irrelevanta alternativ, R=rationell, PA=positiv association, P=paretooptimal

De val som illustreras i Tablå 1 kommer att diskuteras ytterligare. Speciellt är vi intresserade av de kollektiva beslutens överensstämmelse med önskemålen hos de personer som besluten berör. Detta var Arrows utgångspunkt. Diskussionen börjar med diktaturfallet och övergår sedan till olika varianter av demokrati.

## B.2 VÄLMENANDE DIKTATOR

I fallet med en diktator borde det vara enkelt att se den sociala välfärdsfunktionen. Per definition sammanfaller ju denna med diktatorns egen nyttofunktion. Saken är förvisso enkel om diktatorn bara är intresserad av sitt eget välbefinnande. Men detta fall är tämligen ointressant.

Ett betydligt intressantare fall är att diktatorn är välmenande på så sätt att han vill utnyttja sin makt för att maximera undersåtarnas välbefinnande. För att understryka att det rör sig om en välmenande diktator, kallas han i fortsättningen *Representanten*.<sup>76</sup> Problemet är att han inte utan vidare kan veta vad som gagnar undersåtarna och att han, när han vet detta, inte heller vet hur deras intresse bäst skall tillvaratas. Detta är samma problem som den socialistiska planbyrån möter i Lange-Lerner-modellen.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Resonemanget är tillämpligt också utanför den offentliga sektorn. I den mån som det rör sig om frivilliga associationer, som idrottsföreningar o.d., måste en reservation dock göras för individernas möjlighet att lämna gruppen. Detta begränsar diktatorns handlingsmöjligheter.

<sup>77</sup> Se speciellt Lange & Taylor (1938), Lange (1942) och Lerner (1946). Idén om en välfärdsmaximerande planbyrå är dock äldre än så, se t.ex. Barone (1908/1935). Bland kritikerna av Lange-Lerner-modellen, ibland karakteriserad som socialistisk marknadsekonomi, bör särskilt Mises (1922/1936) och Hayek (1943/1944) nämnas.

Saken kan illustreras med problemet att dimensionera en kollektiv nytthet, t.ex. brandskyddet i en kommun. Som förenkling antas att det bara finns två individer (utöver Representanten). Den optimala dimensioneringen erhålles när en utökning av skyddet börjar kosta mera än vad individerna värderar den till. Om  $MRS_i$  betecknar den  $i$ :te individens värdering av en marginell utökning av skyddet och  $MRT$  är kostnaden för samma utökning, är det fördelaktigt att öka skyddet så länge som det gäller att

$$(1) \quad MRS_1 + MRS_2 > MRT$$

Så småningom kommer man till en nivå när detta villkor inte längre är uppfyllt. Det är den optimala nivån. Hur skall Representanten hitta denna nivå?

Representanten ser vad det kostar att utöka skyddet, men han har ingen möjlighet att observera hur individerna värderar ökningen. Om han frågar dem, är det inte säkert att han får ett sant svar. Individerna måste räkna med att det är de själva som skall finansiera skyddet. Problemet är att finansieringens utformning har betydelse för svaret.

Tag som exempel fallet att individerna förväntar sig att betala hälften var. För en utökning av skyddet förväntar sig alltså var och en att betala  $MRT/2$ . Antag att de har helt olika värdering av skyddet. En tycker att det redan finns lagom med resurser för brandskydd ( $MRS_1 = 0$ ), medan den andre ser en personlig vinst med en fortsatt utökning ( $MRS_2 > MRT/2$ ). Vad skall de svara Representanten, när han frågar om deras värdering? Uppenbarligen har bägge ett motiv att ljuga. Den första individen förlorar på en utökning ( $MRS_1 < MRT/2$ ) och bör uppge en lägre värdering än han faktiskt har, medan den andra individen bör uppge en högre värdering, för att på så sätt försäkra sig om att en utökning kommer till stånd; han betalar ändå bara hälften av vad utökningen kostar.

Det är naturligtvis bara av en tillfällighet som lögnerna tar ut varandra och Representanten ändå får en korrekt uppfattning om individernas *sammanlagda* värdering. Utan en mera sofistikerad "marknadsundersökning" kan det inte undvikas att Representanten överdimensionerar vissa resurser/tjänster och underdimensionerar andra, vilket betyder slöseri. Följaktligen har det ansetts viktigt att försöka få fram metoder som i möjligaste mån ger en korrekt bild av berörda individers värdering/betalningsvillighet.<sup>78</sup>

**VCG-modellen.** Felet med det beskrivna tillvägagångssättet är att man utgår från en given finansiering av skyddet. För att det skall vara möjligt att få sanna

<sup>78</sup> Värdering och betalningsvillighet används här som synonymer.

svar, måste kostnadsfördelningen göras avhängig individernas värderingar. Bland olika metoder som bygger på denna idé skall här VCG-modellen nämnas. Den har Vickery (1961), Clark (1971) och Groves (1973) som upphovsmän.<sup>79</sup>

Saken är naturligtvis inte så enkel att man kan låta personerna betala vad de tycker att t.ex. brandskyddet är värt. Detta skulle inbjuda till "gratisåkning" därigenom att varje individ *låtsas* ha en lägre betalningsvilja än han faktiskt har, samtidigt som han hoppas att andra *inte* gör samma sak. Eftersom alla individer har intresse av att göra på samma sätt, skulle resultatet bli att den sanna betalningsviljan underskattas, vilket leder till ett suboptimalt skydd.

I VCG-modellen undviks denna effekt genom att individerna inte betalar vad de säger att de vill betala, utan ett belopp som bara indirekt beror av den egna betalningsviljan. Närmare bestämt får respektive individ i detta fall betala en avgift bestående av två komponenter enligt formeln:

$$(2) \quad T = C(x^{**})/N + [S(x^*) - S(x^{**})]$$

där  $x^*$  och  $x^{**}$  är två nivåer på ifrågavarande tjänst,  $N$  är antalet individer,  $C(x^{**})$  är genomsnittskostnaden för att tillhandahålla nivån  $x^{**}$  och  $S(x)$  betecknar den samhällsekonomiska vinsten för *övriga* individer vid olika nivå på tjänsten. Utöver genomsnittskostnaden betalar alltså respektive individ i VCG-modellen ett belopp som motsvarar ändringen i samhällsekonomisk vinst för *övriga* individer vid förändringen från  $x^*$  till  $x^{**}$ . Den har karaktär av en extern effekt.

En konkretisering kan vara på sin plats. VCG-modellen kan uppfattas på så sätt att Representanten börjar med att meddela att han i varje dimensioneringsbeslut, t.ex. av brandskyddet, kommer att agera för att maximera den samhällsekonomiska vinsten, definierad som skillnaden mellan individernas samlade *uppgivna* betalningsvilja och den totala kostnaden för respektive projekt. I ett visst läge, antar vi, har alla individer utom en meddelat sin betalningsvilja för olika nivåer på tjänsten. Med ledning härav, och vad man vet om kostnaden, meddelas den återstående individen att kvantiteten blir t.ex.  $x^*$ , för så vitt inte

<sup>79</sup> Observera att vi nu talar om kollektiva i betydelsen odelbara nyttigheter, som t.ex. brandskydd. Om det gäller delbara nyttigheter, som individerna konsumerar var för sig, som t.ex. sjukvård, är problemet enklare. Lösningen är då att använda avgiftsfinansiering, där avgiften speglar kostnaden för att utöka konsumtionen/produktionen (marginalkostnaden). Var och en köper då ytterligare enheter så länge som den egna värderingen/betalningsviljan överstiger kostnaden för att producera sådana enheter. Den som vill ha mera, får betala mera. Detta är den marknadsekonomiska modellen. Poängen med denna modell är att den, i de fall den är tillämplig, leder fram till en effektiv resursanvändning. Detta betyder förstås inte att marknadslösningar, där sådana finns, alltid bör föredras. För en diskussion om avgiftsfinansieringens möjligheter på sjukvårdens område, se Söderström (1991b).

hans betalningsvilja är sådan att dess inkluderande medför att nivån vid vilken den samhällsekonomiska vinsten maximeras blir en annan, t.ex.  $x^{**}$ .

Om det blir en ändring av nivån, så kommer *övriga* individer i ett sämre läge, enligt de värderingar de själva uppgivit. Enligt (2) skall den återstående individen betala denna försämring, som mäts av skillnaden mellan  $S(x^*)$  och  $S(x^{**})$ , plus genomsnittskostnaden för tjänsten när kvantiteten är  $x^{**}$ .

VCG-modellen kan förefalla komplicerad, och det finns säkert många tillfällen då den är svår att tillämpa, men dess fördel är att individerna ges incitament att tala sanning. Ingen har något att vinna på att uppge en högre eller lägre betalningsvilja än han faktiskt har.<sup>80</sup>

Denna fördel har emellertid ett pris. Som framgått skall varje individ betala genomsnittskostnaden *plus* ett visst belopp. Det betyder att de samlade betalningarna kommer att överstiga den totala kostnaden i varje projekt som Representanten initierar. Ett budgetöverskott, som skulle kunna bli betydande, är alltså ofrånkomligt. Hur detta kan/bör disponeras, finns inte närmare angivet. Så mycket är emellertid klart, att överskottet *inte* kan spridas ut på de individer som deltar i beslutet. Det skulle underminera möjligheterna att få sanningsenliga svar.

**Slutsats.** Slutsatsen i detta avsnitt är att ett kollektiv av individer inte säkert kan uppnå en effektiv resursanvändning genom att någon utses att tolka kollektivets intresse. Det typiska är att Representanten fattar sina beslut på grundval av en oklar för att inte säga falsk bild av berörda individers värderingar. Men även om Representanten lägger ned möda på att ta reda på medlemmarnas sanna värderingar, och därvid använder den mest sofistikerade metod vi känner till, finns det ingen garanti att resultatet är effektivt, helt enkelt därför att själva beslutsprocessen blir kostsam.

### B.3. MAJORITETSREGELN

Vi går vidare till mittfältet i Tablå 1. Det handlar här om kollektiva beslutsregler som uppfyller ND, P och PA. Det betyder att de är icke-diktatoriska, kan generera effektiva utfall (om individerna är sanningsenliga) samt har s.k. positiv association (se nedan).

---

<sup>80</sup> Dock kan koalitioner av individer i vissa fall vinna på att ljuga. Se Bennett & Conn (1977).

För tydlighetens skull upprepas mittfältet i **Tablå 2**. Det är tre fall. De två första bygger på majoritetsregeln. Som beslutsmetod tillgodoser denna regel kravet på oberoende av irrelevanta alternativ (I), men den leder ändå till beslutsineffektivitet därigenom att den antingen är irrationell (ej R) eller bara kan klara en begränsad domän (ej U).

För att uppnå såväl rationalitet (R) som en obegränsad domän (U), måste oberoendet av irrelevanta alternativ (I) offras.<sup>81</sup> Därmed öppnas dörren för strategiskt beteende av olika slag. Öppen rösthandel är en möjlighet.

**Tablå 2.** Demokratiska beslutsprocesser med möjlighet till effektiva utfall.

Fall (i)	Fall (ii)	Fall (iii)
uppfyller I,R, ej U	uppfyller U,I, ej R	uppfyller U,R, ej I
viss typ av preferenser	strukturerad omröstning	t.ex. rösthandel

Källa: Inman (1987).

Fallen (i) och (ii) avser alltså klassen av majoritetsregler. Denna har vissa tilltalande egenskaper. Redan May (1952) visade att majoritetsregeln är ensam om att ha följande *kombination* av egenskaper för en kollektiv beslutsprocess:

(U) den gäller alla tänkbara preferenser, dvs har *obegränsad* domän

(A) den är *anonym* i den meningen att utfallet beror på *vad* man tycker, och inte på *vem* som tycker vad

(N) den är *neutral* på så sätt att om processen placerar *x* före *y*, och alla som stödjer denna rangordning sätter *w* före *z*, så placerar processen också *w* före *z*

(PA) den har *positiv association*: om processen placerar *x* minst lika högt som *y*, och en person som tidigare placerade alternativet lika eller föredrog *y* ändrar sig och placerar *x* före *y*, så skall processen behålla *x* först eller göra *x* till vinnande alternativ

Det går att visa att egenskaperna U, A, N och PA hos May implicerar kriterierna U, P, ND och I hos Arrow, men inte omvänt. Det av Arrows kriterier som saknas är alltså R, dvs rationalitet i betydelsen fullständighet och transitivitet. Rangordningar som bestäms med majoritetsbeslut är inte fullständiga och transitiva.

<sup>81</sup> Detta följer av Arrow-teoremet.

Att majoritetsregeln inte uppfyller kravet på transitivitet har länge varit känt. En tidig diskussion av saken återfinns i Condorcet (1785). Ett exempel på icke-transitivitet ges av den s.k. majoritetsparadoxen, som illustreras av följande situation.

Illustration av majoritetsparadoxen

värdering ↓	Person A	Person B	Person C
högst	x	z	y
medel	y	x	z
lägst	z	y	x

Här är det tre personer som skall bestämma sig för ett av tre alternativ. Beslutet skall tas enligt majoritetsregeln. Hur individerna rangordnar alternativen framgår av tabellen. Antag, att man börjar med att välja mellan x och y. A och B röstar då på x, varför y är ute ur leken. Om man sedan väljer mellan x och z, kommer B och C att rösta på z, varför också x är ute ur leken. Det ”paradoxala” är att z vinner trots att det finns en majoritet som föredrar ett annat alternativ, nämligen y. Ställs y och z mot varandra, röstar A och C för y.

Vad resultatet blir är tydligen inte oberoende av röstordningen. Utfallet beror på i vilken ordning alternativen ställs mot varandra samt hur länge man håller på. Sätts ingen gräns för antalet omröstningar, nås inget beslut alls.

En situation som denna inbjuder till manipulation. Uppenbarligen har det betydelse för utgången *hur* röstordningen utformas och *vem* som bestämmer agendan. Om detta anses otillfredsställande, och man vill behålla majoritetsregeln, är lösningen enligt Tablå 2 att antingen ge upp kravet på obegränsad domän (U) eller att försöka göra agenda-bestämmandet så lite äventyrligt som möjligt. Vi ser på dessa utvägar i tur och ordning.

**Begränsad domän.** I det första fallet begränsas användningen av majoritetsregeln till relativt enkla beslutssituationer. Det i litteraturen mest uppmärksammade fallet är att alternativen kan ordnas längs en enda dimension (höger-vänster, större-mindre etc) och att individerna har en-toppiga preferenser.

Det tidigare använda exemplet med brandskyddet kan användas som illustration, nämligen om frågan bara gäller nivån på skyddet. Alternativen är då ordnade längs en enda dimension: större-mindre. Att individerna har en-toppiga preferenser betyder att de antingen föredrar stort framför litet, litet framför stort eller lagom före större och mindre. Däremot utesluts värderingen att lagom är *sämre* än både stort och litet. Under dessa förutsättningar upphävs majoritets-

paradoxen, varför det går att få fram ett entydigt resultat med majoritetsregeln. Man brukar säga att det i detta fall finns en *Condorcet-vinnare* bland alternativen.

Kombinationen av en-dimensionella alternativ och en-toppiga preferenser är naturligtvis högst speciell. Den har undantagskaraktär. Även om det går att hitta Condorcet-vinnare också i några andra fall, är slutsatsen därför att det krävs starka förutsättningar för att komma tillrätta med majoritetsparadoxen.<sup>82</sup> Det är således svårt att se begränsningar i tillämpningsområdet (domänen) som en enkelt framkomlig väg att rädda majoritetsregeln.

**Strukturerad beslutsprocess.** Den andra möjliga utvägen är att lägga på mera struktur på själva beslutsprocessen. Detta kan ske genom bestämmelser om vem som får rösta, om hur alternativen skall formuleras/presenteras samt hur de får modifieras under röstningens gång.

Ett exempel är de folkomröstningar som används för att bestämma skolbudgeten i vissa amerikanska kommuner. Alla boende i skoldistriktet är röstberättigade. Beslutet gäller en viss nivå på budgeten. I röstningen kan man hålla nivån helt öppen (öppen agenda) eller begränsa valet till ett par alternativ (sluten agenda). I och med att antalet dimensioner (nivå, inriktning, finansiering etc.) begränsas, ökar chanserna att nå fram till ett representativt resultat.

I fallet med öppen agenda, en en-dimensionell fråga och en-toppiga preferenser, kommer utfallet att svara mot det alternativ som *medianväljaren* sätter högst. Detta är det s.k. *medianväljarteomet*, se Bowen (1943) och Black (1958).

Medianväljarteomet kan intuitivt förklaras på följande sätt: Som tidigare nämnts ger majoritetsregeln ett entydigt resultat när det rör sig om en en-dimensionell fråga och de röstande har en-toppiga preferenser. I och med att agendan är öppen kan alla nivåer komma ifråga. Varje röstande har en nivå som han föredrar. Ju längre bort från idealet som ett alternativ ligger, desto mindre uppskattas det. Beträffande den av medianväljaren föredragna nivån, som vi betecknar  $T^*$ , gäller att hälften av de röstande föredrar en lägre nivå, medan den andra hälften föredrar en högre nivå. Vilket alternativ som än jämförs med medianväljarens idealnivå kommer alltså att samla färre röster.

I fallet med *sluten* agenda har det stor, för att inte säga avgörande, betydelse vilka alternativ som de röstande får välja mellan. Tag som exempel situationen

<sup>82</sup> Se t.ex. Plott (1967).

när det för medianväljaren bästa utfallet vid en öppen agenda är  $T^*$  och detta alternativ inte ingår i den slutna agendan. Valet står där istället mellan två andra alternativ. Dessa alternativs närmare utformning är överlåten åt den person som bestämmer agendan. Som lätt inses har denne intresse av att ta det egna idealet (eller något nära detta) som det ena alternativet, beteckna det  $T^1$ , samt att mot detta ställa ett alternativ  $T^0$ , som är så dåligt att majoriteten föredrar  $T^1$ . Utfallet blir i detta fall alltså  $T^1$ , som kan vara både större och mindre än  $T^*$ .

Det bör understrykas att omröstningar med slutna agenda tenderar att ge ett sämre utfall än nödvändigt för de röstande. I det aktuella exemplet är det uppenbart att såväl  $T^1$  som  $T^0$  rankas lägre av majoriteten än  $T^*$ . Att  $T^1$  ändå väljs beror på att majoriteten inte tillåts rösta på det alternativ som flertalet föredrar, alltså  $T^*$ . Som lätt inses skulle  $T^1$  kunna väljas trots att det vid ett val mellan  $T^1$  och  $T^*$  kan finnas en förkrossande majoritet för det senare alternativet. (Det är underförstått att majoritetsregeln ger ett entydigt utfall.)

**Byråkrati.** Ett speciellt intressant fall är att den slutna agendan bestäms på tjänstemannanivå. Eftersom tjänstemän har intresse av att den verksamhet de företräder får växande resurser, kan det förväntas att majoritetsregeln har en expansiv effekt i detta fall.<sup>83</sup> Denna effekt uppnås genom att  $T^1$  sätts relativt högt samtidigt som  $T^0$  sätts relativt lågt. Om  $T^0$  är givet, finns det ett högsta möjliga realiserbart värde på  $T^1$ . Om  $T^1$  sätts högre, väljer majoriteten istället  $T^0$ . För att lyckas i uppsåtet att nå ett så högt  $T$ -värde som möjligt, måste tjänstemännen alltså lyckas med att få fram ett så lågt  $T^0$  som möjligt. Detta är en viktig, för att inte säga avgörande, del av den storleksmaximerande tjänstemannens strategi.<sup>84</sup>

**Slutsats.** Det är svårt att dra en bestämd slutsats av detta resonemang. Å ena sidan kan det konstateras att majoritetsparadoxen är möjlig att bemästra genom att beslutsprocessen struktureras på olika sätt. Å andra sidan är det uppenbart att struktureringen inbjuder till manipulativt beteende med mindre tilltalande konsekvenser. Frågan är vad som får systemet att överleva. Det krävs är att de som bestämmer agendan inte missbrukar sin ställning. Avhåller de sig från detta frivilligt, eller finns det något som håller dem i schack? Denna fråga tas upp i nästa avsnitt.

<sup>83</sup> Se Niskanen (1975) för en närmare diskussion om denna hypotes.

<sup>84</sup> Studier av skolbudgetar i Oregon, USA, visar att tjänstemän *de facto* betar sig på detta sätt. Se t.ex. Romer & Rosenthal (1982).

## B.4. RÖSTHANDEL

Som framgått är det långt ifrån oproblematiskt att använda kollektiva beslutsregler som inte uppfyller villkoren U (obegränsad domän) och R (rationalitet). Alternativet är att ge upp villkoret I (oberoende av irrelevanta alternativ). Ett exempel är den tidigare nämnda Borda-räkningen. Fördelen med en sådan beslutsregel är att individerna kan få intensiteten i preferenserna beaktad. Som tidigare påpekats inbjuder beroendet av irrelevanta alternativ emellertid till strategiskt beteende.

Vid majoritetsbeslut tar sig det strategiska beteendet uttryck i kohandel o.d. ”Om du röstar för A, så röstar jag för B.” Genom sådant köpsläende övergår politiken till att bli ett sökande efter vinnande *paket* av alternativ. Inget hindrar att paketen är löst sammansatta av vitt skilda beståndsdelar. De som står bakom ett visst paket behöver inte tycka om alla dess komponenter. Det räcker att man är angelägen om någon eller några komponenter i paketet och att det i övrigt inte är alltför motbjudande. Med andra ord skall de fördelar som paketet ger kunna bedömas vara värda sitt pris i form av mer eller mindre negativa inslag.

Sökandet efter paketlösningar underlättas av att beslutsfattandet sker genom ombud (politiker), särskilt om dessa i sin tur uppträder i ett begränsat antal grupper (partier). Vinnande paket får då karaktär av kompromisser mellan partiprogram.

Det finns emellertid ingen gräns för vad som kan stoppas in i de paket som är föremål för diskussion. Härigenom öppnas möjligheter också för mycket speciella särintressen att bli representerade. Detta sker genom s.k. lobbying. Hur stora resurser en grupp är villig att investera i möjligheten att få sitt intresse tillvarataget beror naturligtvis på vad detta är värt för dem. I princip kan investeringen gå så långt att hela (det förväntade) nettoutbytet blir förbrukat i form av lön till lobbyister, kostnader för informationsmaterial o.d.

Det skulle föra för långt att här diskutera ”den politiska marknaden” närmare. En viktig egenskap som skiljer den från vanliga varumarknader skall dock noteras, nämligen att förhållandena inbjuder till strategiskt beteende. Den politiska marknaden har ingen motsvarighet till den perfekta konkurrens som i vissa fall kännetecknar en vanlig varumarknad. Speciellt gäller att den inte genererar enhetliga priser. Vad en person (eller parti) kan få i utbyte mot att rösta för ett visst paket beror på omständigheterna. Om paketet redan har stöd av en bred majoritet, kan personen (partiet) knappast påräkna något utbyte alls, medan

utbytet kan bli högst avsevärt om ställningstagandet har väsentlig betydelse för majoritetsförhållandet. För att pressa det pris som den potentiella majoriteten behöver betala för att säkerställa utgången, kan det därför vara lämpligt att eftersträva det slags "ineffektivitet" som ligger i en överflödigt bred lösning. Enstaka personer/partier har då inget att vinna på hotet att dra tillbaka sitt stöd.<sup>85</sup>

Vi vet inte vad som utmärker ett vinnande paket och har därför svårt att förutsäga vilken typ av beslut som uppnås på den politiska marknaden. Detta är en av de frågor som forskarna arbetar med. I Sverige är det framför allt Assar Lindbeck och Jörgen Weibull som givit bidrag till denna forskning. De har särskilt studerat betydelsen av ideologiska motiv för politiska ställningstaganden.<sup>86</sup>

## B.5. IMPLEMENTERINGEN

Att bestämma vad man vill göra är en sak - att få det gjort en annan. Avslutningsvis skall något sägas om svårigheterna att implementera fattade beslut. För enkelhetens skull tänker vi oss att den kollektiva beslutsprocessen fungerar smidigt och att kollektivet kan uppfattas som en enda person. Huruvida denne är en välvillig diktator, medianväljaren eller någon annan, har nu ingen betydelse. Det väsentliga är att det rör sig om en representativ medborgare.

Låt oss återvända till brandskydds-exemplet. Nivån på skyddet betecknas  $y$ . Till skillnad från tidigare, antas nu att kostnaden för att producera en viss skyddsnivå är variabel, beroende på brandmännens ansträngning. Om denna betecknas  $z$  och  $\theta$  är en slumpvariabel, som karakteriserar vädret och andra relevanta omständigheter ("state of the world"), kan produktionssambandet för skyddet skrivas

$$(3) \quad y = f(z, \theta)$$

med  $f' > 0$  och  $f'' < 0$ .

För medborgaren är det en fördel att få mycket skydd till en låg kostnad. Eftersom detta förutsätter att brandmännen gör stora ansträngningar för en låg lön, ligger det i sakens natur att parterna har motstående intressen. För brandmännen är intresset snarast att få hög lön utan större ansträngningar. Frågan är hur medborgaren hanterar denna intresse motsättning.

<sup>85</sup> En spelteoretisk ansats för att karakterisera den politiska marknaden finns utvecklad hos Aumann & Kurz (1977).

<sup>86</sup> Se t.ex. Lindbeck & Weibull (1993).

Problemet är enkelt om det inte finns någon slumpmässig variation i skyddet och medborgaren har full insyn i brandskyddsförvaltningen. Det räcker då att parterna kommer överens om en viss skydds nivå, hur stort anslag förvaltningen skall ha samt hur man skall förfara om förvaltningen misslyckas med att leverera skydd enligt överenskommelsen.

Vid slumpmässig variation i skyddet är problemet mera komplicerat, men ändå fullt hanterligt så länge som medborgaren har full information om såväl brandmännens ansträngningar som den resulterande skydds nivå. Det tillkommer då bara att bestämma vilken part som skall bära risken för att skydds nivå varierar. Om brandmännens lön enbart beror på ansträngningen och inte resultatet, bär medborgaren ensam risken. Beror brandmännens lön också på resultatet, bär även dessa en del av risken. Hur risken lämpligen bör fördelas beror på parternas risk-aversion m.m.<sup>87</sup>

Saken kommer i ett annat läge om medborgaren *inte* har full information om brandmännens ansträngningar eller den skydds nivå som faktiskt uppnås.

*Fall 1.* Vi ser först på fallet att han kan observera skydds nivå ( $y$ ), men varken slumpvariablerna ( $\theta$ ) eller brandmännens ansträngning ( $z$ ). Det finns då inget alternativ till att ersätta brandmännen för vad de faktiskt åstadkommer, dvs i proportion till det uppnådda skydds nivå. Problemet är att denna ersättningsform lägger hela risken för den slumpmässiga variationen på brandmännen. Eftersom dessa rimligen har risk-aversion, blir deras yrke härigenom mindre attraktivt. Som kompensation får då medborgaren betala relativt mycket för de faktiska resultaten.

*Fall 2.* Medborgaren kan observera brandmännens ansträngning, men varken slumpvariablerna eller det resulterande brandskyddet. I detta fall finns inget alternativ till att ersätta brandmännen i förhållande till vad de gör (input), utan hänsyn till vad som åstadkommes (output). Om observationerna av brandmännens ansträngning är *perfekt*, är problemet dock begränsat till att risken för de slumpmässiga variationerna helt måste falla på medborgaren. Att observationerna av ansträngningen skulle kunna vara perfekt är emellertid osannolikt

När medborgaren bara har ofullständig insyn i brandmännens verksamhet, tillkommer problemet att hitta en ersättningsform som inte ger brandmännen alltför felaktiga incitament. Om medborgaren t.ex. installerar en stämpelklocka och baserar ersättningen på brandmännens arbetstid, utan beaktande av intensiteten i arbetet och den omsorg som ägnas materialvård, förebyggande inspektioner m.m., finns det uppenbarligen en stor risk att anslagen kommer att gå till

<sup>87</sup> För en närmare diskussion om den optimala riskfördelningen, se t.ex. Ricketts (1987).

timmar med förhållandevis litet innehåll. Eftersom medborgaren inte kan observera den skyddsnivå som uppnås, kan det dessutom dröja länge innan han upptäcker att utbytet av anslagen är undermåligt.

Detta understryker att det kollektiva beslutsfattandet inte bara handlar om att tolka preferenser. Det krävs också att man har mekanismer för att omsätta preferenserna i praktiskt handlande.



## REFERENSER

- Anell, A., 1994, *Sjukhusens kontrakt, Från anslag till intäkter*, Stockholm: SNS förlag.
- Andersson, K. m.fl., 1986, *Finansteoretiska undersökningar, Lundaforskare under ledning av I. Hansson, I. Ståhl och L. Söderström om frågeställningar inom finansvetenskapen*, Riksbankens jubileumsfond 1986:2, Helsingborg.
- Arrow, K., 1963, *Social choice and individual values*, New York: Wiley, 2a uppl. (första uppl. 1951).
- Atkinson, A.B. & J.E. Stiglitz, 1980, *Lectures on public economics*, London: McGraw-Hill.
- Aumann, R. & M. Kurz, Power and taxes, *Econometrica* 45, 1137-1161.
- Barone, E., 1935, The ministry of production in the collectivist state, i F.A. von Hayek (red.), *Collectivist economic planning*, London: Routledge, s 245-290 (övers. från 1908 års ital. orig.).
- Bennett, E. & D. Conn, 1977, The group incentive properties of mechanisms for the provision of public goods, *Public choice* 29, 95-102.
- Black, D., 1958, *The theory of committees and elections*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Blair, D. & R. Pollak, 1981, Acyclic collective choice rules, *Econometrica* 50, 931-943.
- Blair, D. & R. Pollak, 1983, Rational collective choice, *Scientific American* 249, 88-95.
- Bowen, H., 1943, The interpretation of voting in the allocation of economic resources, *Quarterly journal of economics* 58, 27-48.
- Brennan, G. & J.M. Buchanan, 1980, *The power to tax, Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Clark, E.H., 1971, Multipart pricing of public goods, *Public choice* 11, 17-33.
- Coase, R.H., 1960, The problem of social cost, *Journal of law and economics*, III, 1-40.

- de Condorcet, M., 1785, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris: L'Imprimerie Royale.
- Dyer, J.S. & R.F. Miles, 1976, An actual application of collective choice theory, *Operations research* 24, 220-244.
- SOU 1994:12, *Suveränitet och demokrati*, Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet, jämte bilagedel.
- Edebalk, P.G. & J. Pettersson (1985), *Sociala avgifter: Problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DsFi 1985:11.
- Eklund, L.F., 1994, Subsidiaritetsprincipen, Dess bakgrund och innebörd, ingår i SOU 1994:12, bilagedel.
- Finansdepartementet, 1993, *Kommunal inkomstutjämnning, Alternativa modeller*, Ds 1993:68.
- Fornmark, E., 1939, *Skatteutjämnningens problem*, Lund: Lindstedt.
- George, H., 1884, *Framåtskridandet och fattigdomen, En undersökning af orsaken till de industriella kriserna och fattigdomens tillväxt jemnsides med tillväxande rikedom*, Upsala: W. Schultz. (Översättning från 24:e uppl.)
- Georgescu-Roegen, N., 1967, *Analytical economics, Issues and problems*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Gibbard, A., 1969, Social choice and the Arrow conditions, opubl.
- Gibbard, A., 1973, Manipulation of voting schemes: A general result, *Econometrica* 41, 587-602.
- Gorpe, P. & P. Forslund, 1983, *Generellt statsbidrag till kommuner: Modellskisser*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DsFi 1983:26.
- Groves, T., 1973, Incentives in teams, *Econometrica* 45, 427-438.
- von Hayek, F.A., 1944, *Vägen till träldom*, Stockholm: Norstedt.
- Herber, B.P., 1983, *Modern Public Finance*, Homewood, Ill.: Irwin, femte uppl.
- Häggroth, S., K. Kronvall, C. Riberdahl & K. Rudebeck, 1993, *Kommuner och landsting, En grundbok*, Stockholm: Fritzes (Norstedts juridik)
- Inman, R.P., 1987, Markets, governments, and the "new" political economy, i A.J. Auerbach & M. Feldstein (red.), *Handbook of public economics*, vol. II, Amsterdam: Elsevier science publishers, North-Holland.

- Jonsson, E., 1986, *Effekter av statsbidrag till kommuner*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DsFi 1986:7.
- Jonsson, E., 1994, Hur kan kommunernas inkomster utjämnas?, En granskning av ett aktuellt förslag, *Ekonomisk debatt* 22, 293-301.
- Lange, O., 1942, The foundations of welfare economics, *Econometrica* 10, 215-228.
- Lange, O. & F.M. Taylor, 1938, *On the economic theory of socialism*, Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
- Larsson, B. & L. Söderström, 1981, *Svensk skatteforskning 1919-1979, En annoterad bibliografi*, Stockholm: Riksbankens jubileumsfond 1981:1.
- Leach, B., 1989, Local government finance in crisis, Is there a better way?, i M. Campbell et al. (red.), *Controversy in applied economics*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Lerner, A.P., 1946, *The economics of control*, New York: Macmillan.
- Lindahl, E., 1921, Intresseprincipens tillämpning inom kommunalbeskattningen, *Ekonomisk tidskrift* 23, 69-86.
- May, K., 1952, A set of independent, necessary and sufficient conditions for simple majority decision, *Econometrica* 20, 680-684.
- McGuire, M., 1974, Group segregation and optimal jurisdictions, *Journal of political economy*, 82, 112-132.
- von Mises, L., 1936, *Socialism, An economic and sociological analysis*, London: Jonathan Cape (övers. från 1922 års tyska orig.)
- Moberg, E., 1994, *Offentliga beslut, En introduktion till den ekonomiska teorbildningen inom statsvetenskapen*, Lövestad: Mobergs publ.
- Niskanen, W.A., 1971, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Ill.: Aldine & Atherton.
- Niskanen, W., 1975, Bureaucrats and politicians, *Journal of law and economics* 18, 617-643.
- Oates, W., 1972, *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, M., 1965, *The logic of collective action, Public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Olson, M., 1984, *Nationens uppgång och fall, Ekonomisk tillväxt, stagflation och samhällets förkalkning*, Stockholm: Timbro

- Pauly, M., 1973, Income redistribution as a local public good, *Journal of public economics*, 2, 116-132.
- Plott, C., 1967, A notion of equilibrium and its possibility under majority rule, *American economic review* 57, 787-806.
- Rawls, J., 1972, *A theory of justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Regeringens proposition 1968:100
- Regeringens proposition 1993/94:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m., *Reviderad finansplan m.m.*, Stockholm: Riksdagen.
- Ricketts, 1987, *The economics of the business enterprise, New approaches to the firm*, Wheatsheaf
- Romer, T. & H. Rosenthal, 1982, Median voters or budget maximizers, Evidence from school expenditure referenda, *Economic inquiry* 20, 556-578.
- Rubinfeld, D., 1987, The economics of the local public sector, i A.J. Auerbach & M. Feldstein (red.), *Handbook of public economics*, Amsterdam: Elsevier science publishers, North-Holland.
- Samuelson, P., 1967, Arrow's mathematical politics, i S. Hook (red.), *Human values and economic policy*, New York: New York Univ. Press.
- Satterthwaite, M., 1975, Strategy-proofness and Arrow's conditions, Existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions, *Journal of economic theory* 10, 187-317.
- SOU 1985:61, *Utjämningsystemet*, (Skatteutjämningskommittén).
- SOU 1994:2, *Kommunerna, landstingen och Europa* (EG/EU-konsekvensutredningarna: kommuner och landsting).
- Stigler, G.J., 1957, Tenable range of functions of local governments, *Federal expenditure policy for economic growth and stability*, Joint economic committee: Subcommittee on fiscal policy, Washington, D.C.
- Svenska kommunförbundet & Statistiska centralbyrån, 1993, *Vad kostar verksamheten i Din kommun?*, Bokslut 1992, Stockholm.
- Söderström, H.T. m.fl., 1994, *Välfärdsland i ofärdstid, Konjunkturrådets rapport 1994*, Stockholm: SNS förlag.
- Söderström, L., 1984a, *Är subventioner effektiva?*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, DsFi 1984:8.

- Söderström, L., 1984b, *Landskronas finanser 1990, En prognos av skatteunderlag och statsbidrag*, Lund: Institutet för ekonomiska studier.
- Söderström, L., 1985, *Landskrona 1990, Finansieringsfrågor*, Lund: Institutet för ekonomiska studier.
- Söderström, L., 1986, Det wicksellska alternativet, *Skandinaviska enskilda bankens kvartalskrift* 1986:3.
- Söderström, L., 1990, Fiscal federalism, revenue sharing and the size of government, i H. Carlsson & B. Larsson (red.), *Problems of the mixed economy, Cooperation, efficiency, and stability*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, North-Holland.
- Söderström, L., 1991a, Fiscal federalism, The Nordic countries' style, i R. Prud'homme (red.), *Public finance with several levels of government*, Haag: Foundation journal Public finance.
- Söderström, L., 1991b, *Hur skall sjukvården betalas?, Om alternativa betalningsmodeller*, Stockholm: SNS förlag.
- Söderström, L., 1993, A case for patient charges?, *SNS occasional paper* 43.
- Thurow, L.C., 1981, *Nollsummesamhället*, Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Tiebout, C., 1956, A pure theory of local expenditures, *Journal of political economy*, 64:416-424.
- Tresch, R.W., 1981, *Public finance, A normative theory*, Plano, Tex.: Irwin-Dorsey.
- Usher, D., 1981, *The economic prerequisite to democracy*, New York: Columbia Univ. Press.
- Welinder, C., 1935, Kommunala avgifter i de svenska städernas hushållning, Särskilt med hänsyn till den kommunala affärsverksamheten, Lund: Gleerups.
- Vickerey, W., 1960, Utility, strategy, and social decision rules, *Quarterly journal of economics* 74, 507-535.
- Wicksell, K., 1896, *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik der Steuerwesens Schwedens*, Jena: Gustav Fischer.
- Wheaton, W., 1975, Consumer mobility and community tax bases, *Journal of public economics*, 4.
- Wilson, R., 1972, Social choice theory without the Pareto principle, *Journal of Economic Theory* 5, 478-486.

188  
 189  
 190  
 191  
 192  
 193  
 194  
 195  
 196  
 197  
 198  
 199  
 200  
 201  
 202  
 203  
 204  
 205  
 206  
 207  
 208  
 209  
 210  
 211  
 212  
 213  
 214  
 215  
 216  
 217  
 218  
 219  
 220  
 221  
 222  
 223  
 224  
 225  
 226  
 227  
 228  
 229  
 230  
 231  
 232  
 233  
 234  
 235  
 236  
 237  
 238  
 239  
 240  
 241  
 242  
 243  
 244  
 245  
 246  
 247  
 248  
 249  
 250  
 251  
 252  
 253  
 254  
 255  
 256  
 257  
 258  
 259  
 260  
 261  
 262  
 263  
 264  
 265  
 266  
 267  
 268  
 269  
 270  
 271  
 272  
 273  
 274  
 275  
 276  
 277  
 278  
 279  
 280  
 281  
 282  
 283  
 284  
 285  
 286  
 287  
 288  
 289  
 290  
 291  
 292  
 293  
 294  
 295  
 296  
 297  
 298  
 299  
 300  
 301  
 302  
 303  
 304  
 305  
 306  
 307  
 308  
 309  
 310  
 311  
 312  
 313  
 314  
 315  
 316  
 317  
 318  
 319  
 320  
 321  
 322  
 323  
 324  
 325  
 326  
 327  
 328  
 329  
 330  
 331  
 332  
 333  
 334  
 335  
 336  
 337  
 338  
 339  
 340  
 341  
 342  
 343  
 344  
 345  
 346  
 347  
 348  
 349  
 350  
 351  
 352  
 353  
 354  
 355  
 356  
 357  
 358  
 359  
 360  
 361  
 362  
 363  
 364  
 365  
 366  
 367  
 368  
 369  
 370  
 371  
 372  
 373  
 374  
 375  
 376  
 377  
 378  
 379  
 380  
 381  
 382  
 383  
 384  
 385  
 386  
 387  
 388  
 389  
 390  
 391  
 392  
 393  
 394  
 395  
 396  
 397  
 398  
 399  
 400  
 401  
 402  
 403  
 404  
 405  
 406  
 407  
 408  
 409  
 410  
 411  
 412  
 413  
 414  
 415  
 416  
 417  
 418  
 419  
 420  
 421  
 422  
 423  
 424  
 425  
 426  
 427  
 428  
 429  
 430  
 431  
 432  
 433  
 434  
 435  
 436  
 437  
 438  
 439  
 440  
 441  
 442  
 443  
 444  
 445  
 446  
 447  
 448  
 449  
 450  
 451  
 452  
 453  
 454  
 455  
 456  
 457  
 458  
 459  
 460  
 461  
 462  
 463  
 464  
 465  
 466  
 467  
 468  
 469  
 470  
 471  
 472  
 473  
 474  
 475  
 476  
 477  
 478  
 479  
 480  
 481  
 482  
 483  
 484  
 485  
 486  
 487  
 488  
 489  
 490  
 491  
 492  
 493  
 494  
 495  
 496  
 497  
 498  
 499  
 500  
 501  
 502  
 503  
 504  
 505  
 506  
 507  
 508  
 509  
 510  
 511  
 512  
 513  
 514  
 515  
 516  
 517  
 518  
 519  
 520  
 521  
 522  
 523  
 524  
 525  
 526  
 527  
 528  
 529  
 530  
 531  
 532  
 533  
 534  
 535  
 536  
 537  
 538  
 539  
 540  
 541  
 542  
 543  
 544  
 545  
 546  
 547  
 548  
 549  
 550  
 551  
 552  
 553  
 554  
 555  
 556  
 557  
 558  
 559  
 560  
 561  
 562  
 563  
 564  
 565  
 566  
 567  
 568  
 569  
 570  
 571  
 572  
 573  
 574  
 575  
 576  
 577  
 578  
 579  
 580  
 581  
 582  
 583  
 584  
 585  
 586  
 587  
 588  
 589  
 590  
 591  
 592  
 593  
 594  
 595  
 596  
 597  
 598  
 599  
 600  
 601  
 602  
 603  
 604  
 605  
 606  
 607  
 608  
 609  
 610  
 611  
 612  
 613  
 614  
 615  
 616  
 617  
 618  
 619  
 620  
 621  
 622  
 623  
 624  
 625  
 626  
 627  
 628  
 629  
 630  
 631  
 632  
 633  
 634  
 635  
 636  
 637  
 638  
 639  
 640  
 641  
 642  
 643  
 644  
 645  
 646  
 647  
 648  
 649  
 650  
 651  
 652  
 653  
 654  
 655  
 656  
 657  
 658  
 659  
 660  
 661  
 662  
 663  
 664  
 665  
 666  
 667  
 668  
 669  
 670  
 671  
 672  
 673  
 674  
 675  
 676  
 677  
 678  
 679  
 680  
 681  
 682  
 683  
 684  
 685  
 686  
 687  
 688  
 689  
 690  
 691  
 692  
 693  
 694  
 695  
 696  
 697  
 698  
 699  
 700  
 701  
 702  
 703  
 704  
 705  
 706  
 707  
 708  
 709  
 710  
 711  
 712  
 713  
 714  
 715  
 716  
 717  
 718  
 719  
 720  
 721  
 722  
 723  
 724  
 725  
 726  
 727  
 728  
 729  
 730  
 731  
 732  
 733  
 734  
 735  
 736  
 737  
 738  
 739  
 740  
 741  
 742  
 743  
 744  
 745  
 746  
 747  
 748  
 749  
 750  
 751  
 752  
 753  
 754  
 755  
 756  
 757  
 758  
 759  
 760  
 761  
 762  
 763  
 764  
 765  
 766  
 767  
 768  
 769  
 770  
 771  
 772  
 773  
 774  
 775  
 776  
 777  
 778  
 779  
 780  
 781  
 782  
 783  
 784  
 785  
 786  
 787  
 788  
 789  
 790  
 791  
 792  
 793  
 794  
 795  
 796  
 797  
 798  
 799  
 800  
 801  
 802  
 803  
 804  
 805  
 806  
 807  
 808  
 809  
 810  
 811  
 812  
 813  
 814  
 815  
 816  
 817  
 818  
 819  
 820  
 821  
 822  
 823  
 824  
 825  
 826  
 827  
 828  
 829  
 830  
 831  
 832  
 833  
 834  
 835  
 836  
 837  
 838  
 839  
 840  
 841  
 842  
 843  
 844  
 845  
 846  
 847  
 848  
 849  
 850  
 851  
 852  
 853  
 854  
 855  
 856  
 857  
 858  
 859  
 860  
 861  
 862  
 863  
 864  
 865  
 866  
 867  
 868  
 869  
 870  
 871  
 872  
 873  
 874  
 875  
 876  
 877  
 878  
 879  
 880  
 881  
 882  
 883  
 884  
 885  
 886  
 887  
 888  
 889  
 890  
 891  
 892  
 893  
 894  
 895  
 896  
 897  
 898  
 899  
 900  
 901  
 902  
 903  
 904  
 905  
 906  
 907  
 908  
 909  
 910  
 911  
 912  
 913  
 914  
 915  
 916  
 917  
 918  
 919  
 920  
 921  
 922  
 923  
 924  
 925  
 926  
 927  
 928  
 929  
 930  
 931  
 932  
 933  
 934  
 935  
 936  
 937  
 938  
 939  
 940  
 941  
 942  
 943  
 944  
 945  
 946  
 947  
 948  
 949  
 950  
 951  
 952  
 953  
 954  
 955  
 956  
 957  
 958  
 959  
 960  
 961  
 962  
 963  
 964  
 965  
 966  
 967  
 968  
 969  
 970  
 971  
 972  
 973  
 974  
 975  
 976  
 977  
 978  
 979  
 980  
 981  
 982  
 983  
 984  
 985  
 986  
 987  
 988  
 989  
 990  
 991  
 992  
 993  
 994  
 995  
 996  
 997  
 998  
 999  
 1000

KUNGL. BIBL.  
 1994-12-1 2  
 STOCKHÖLM

