

# Kommentarer til Jørgen Lotz

## av Lars-Erik Borge

Jørgen Lotz har skrevet en svært interessant artikkel som berører mange aspekter ved forhold mellom staten og kommunene. Det er umulig, i en kort kommentar, å diskutere alle problemstillingene i artikkelen. Jeg vil konsentrere meg om reformer i overføringssystemet, forholdet mellom finansieringsreformer og økonomisk teori, og hvordan endringer i organiseringen av velferdstjenestene skaper nye utfordringer for kommunene.

### 1. Reformen i overføringssystemet

Danmark etablerte et system med rammeoverføringer (blokk-tilskudd) basert på objektive kriterier som en del av den såkalte kommunalreformen fra 1970. Det tok relativt lang tid før Norge (1986) og Sverige (1993) kom etter, så Danmark var helt klart foregangslandet i Skandinavia på dette området.

I løpet av de siste 25 årene har altså alle tre skandinaviske landene reformert overføringssystemet på samme måte: Ørmerkede tilskudd og refusjonsordninger er erstattet med rammeoverføringer basert på objektive kriterier. Den viktigste drivkraften bak reformene er trolig at de gamle systemene basert på ørmerking og refusjoner etter hvert viste seg å fungere dårlig. Systemet oppfordret til høy aktivitet og dyre løsninger, staten hadde liten kontroll med de to-

tale overføringene, den statlige detaljstyringen av kommunenes prioriteringer begrenset det lokale selvstyret, og systemet ble etter hvert svært komplisert og uoversiktlig.

Rammeoverføringer fordelt etter objektive kriterier representerte en enkel løsning på disse problemene. Og reformen hadde gode forutsetninger for å bli vedtatt fordi både Finansdepartementet og kommunene, som ellers bare er enige om hvordan kommunefinansieringen bør utformes, tjente på den. Finansdepartementet fikk bedre styring med de totale overføringene og kommunene fikk større økonomisk handlingsfrihet. Økonomer la vekt på at bedre lokal avveining mellom nytte og kostnad ville stimulere til mer effektiv ressursbruk.

Men med rammeoverføringer blir det vanskelig for statlige myndigheter å styre kommunenes prioriteringer. Og når kommunene, som i Skandinavia, har ansvaret for sentrale velferdstjenester, er det ikke uproblematisk for nasjonale politikere å gi fra seg styringen. De kan ikke unngå å bli stilt til ansvar for »kriser« i skole, eldreomsorg og sykehus. I Norge har den statlige styringen gradvis økt etter 1986, dels gjennom ikke-finansielle virkemidler som lovregulering og rettighetsfesting, og dels gjennom økt bruk av ørmerkede tilskudd. Rammefinansieringssystemet er utsatt for press fra sektorinteresser og nasjonale politikere som ønsker sterkere statlig styring.

Det vil alltid være sterke krefter som ønsker å reversere reformer som reduserer statens styringsmuligheter.

Utviklingen i ørmerkede tilskudd er interessant, og kaster også lys over Martin Paldams diskusjon om optimale reformer. Etter reformen i overføringssystemet i 1986 utgjorde ørmerkede tilskudd 16% av de statlige overføringene til kommunesektoren. Siden har andelen økt, og i 1998 utgjør de ørmerkede tilskuddene 37% av overføringene. Denne utviklingen har bidratt til å gjøre overføringssystemet mer komplisert, og når det blir tilstrekkelig uoversiktlig og komplisert vil vi i følge Paldam få en ny reform. I Norge ligger denne neste reformen fortsatt et stykke frem i tid. Et eksperimentvalg foreslo i 1996 å fjerne mer enn 40% av de ørmerkede midlene (se artikkelen av Borge og Rattsø i dette nummer av AKF Nyt), men forslaget fikk ikke politisk støtte. Utviklingen har tvert i mot gått i motsatt retning. Så systemet må nok bli enda verre før det kan bli bedre.

### 2. Finansieringsreform og økonomisk teori

Jørgen Lotz mener at anvendelse av økonomisk teori ikke spilte noen vesentlig rolle i den danske kommunalreform, og at datidens økonomiske teori heller ikke hadde mye å bidra med. Jeg vil nyansere dette bildet. For det første ga generell økonomisk tankegang en god forståelse av problemene med det gamle overføringssystemet (høye refusjonssetter ga høy aktivitet og dyre løsninger) og overgangen til rammefinansiering var delvis begrunnet med

økonomiske argumenter (økt effektivitet, bedre statlig styring med de totale overføringene).

For det andre kunne prinsippet om horisontal likhet, introdusert i kommunaløkonomien av James Buchanan og videreutviklet av Lester Thurow) begrunne utjevning av forskjeller i skattefundament og utgiftsbehov. For det tredje gir Tiebout-modellen et effektivitetsargument for utjevning når skatt på inntekt er en viktig inntektskilde for kommunene. Skatteutjevning vil da begrense den uproduktive konkurransen om velstående skattytere.

Økonomer kunne også bidra med statistiske og økonomiske analyser for å kvantifisere forskjeller i utgiftsbehov. Det er interessant å observere at slike analyser, både i Danmark og i Norge, spilte en svært begrenset rolle da reformene ble innført. Kriteriene ble i stor grad utformet med sikte på å unngå omfordeling i forhold til det gamle systemet. I Norge fryktet man at fordelige omfordelinger kunne true hele reformen. Etter hvert har statistiske og økonomiske analyser fått større betydning i begge land.

Tiebout-mekanismen antas ofte å være lite relevante i Skandinavia på grunn av lav mobilitet, og Jørgen Lotz deler dette synet. Andre er kommet til motsatt konklusjon, og Lars Söderström er kanskje den som har fokusert sterkest på dette. Han mener at årsaken til at inntektskatten fungerer godt som lokalskatt i Skandinavia ikke er lav mobilitet, men snarere at omfattende skatteutjevning har eliminert konkurranseproblemet, dvs. den uproduktive konkur-

kuransen om rike skattytere. Det finnes også en viss empirisk støtte for dette. Nelson og Wyzan' finner at skatteutjevningen har begrenset utflytting fra svenske kommuner med svakt skattefundament. For min egen del vil jeg trekke frem aspekter ved finansierings-systemene i Norge og Danmark som i det minste indikerer at politikerne tror at Tiebout-mekanismen er relevante. I Norge benyttes overføringer til kommunene som et regionalpolitisk virkemiddel. Begrunnelsen er at Nord-Norge og andre utkantstrøk må ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn resten av landsområdet for å opprettholde bosettingen. Hvis Tiebout-mekanismen ikke er relevante, vil slik regionalpolitikk være ineffektiv. I Danmark er det en særskilt skatteutjevning i hovedstadsområdet. Jeg kjenner ikke begrunnelsen for denne ordningen, men gitt at mobiliteten er større i hovedstadsområdet enn i resten av landet, kan den særskilte skatteutjevningen være nødvendig for å begrense konkurranseproblemet.

#### 4. Organiseringen av velferdstjenestene

I de skandinaviske landene domineres kommunens oppgaver av nasjonale velferdstjenester, mens lokale kollektive goder spiller en svært beskjeden rolle. Jørgen Lotz legger stor vekt på dette, og det er et viktig poeng. Mens det er opplagt at kommunene bør ha ansvaret for lokale kollektive goder, er det et mer åpent spørsmål hvordan velferdstjenestene bør organiseres. Og organiseringen av velferdstjenestene er i ferd med

å endres. Konkurranseutsetting eller anbudsprivatisering er blitt relativt vanlig, og fritt forbrukervalg er også på fremmarsj. Nye organisasjonsmodeller vil endre kommunenes rolle, men på svært ulik måte.

Konkurranseutsetting vil i liten grad endre forholdet mellom staten og kommunene, og mellom kommunen og innbyggerne. Utjevning basert rammeoverføringer vil fortsatt fungere. Og kommunene vil fortsatt ha ansvar for hvor mye som skal produseres og hvordan tjenestetilbudet skal fordeles mellom innbyggerne. Den viktigste endringen er at kommunene i større grad rendyrker »kjøper-rollen« og blir mindre viktige som tjenesteproducenter.

Fritt forbrukervalg kombinert med finansiering i form av kuponger (vouchers) vil få større konsekvenser for kommunene. Det kan tenkes en utvikling hvor all utjevning foretas direkte mellom innbyggerne og staten, for eksempel ved at staten utsteder kuponger som gir innbyggerne rett til bestemte velferdstjenester. Produksjonen av velferdstjenester kan ivaretas av private, og kommunene kan igjen konsentrere seg om sine opprinnelige oppgaver – lokale kollektive goder. Men også i et scenario med kuponger og fritt forbrukervalg kan kommunene være involvert i velferdstjenestene, og da med ansvar for utstedelse og fordeling av kuponger.

Jørgen Lotz har gjort oss oppmerksomme på at den framtidige organiseringen av velferdstjenestene vil få avgjørende betydning for kommunenes rolle og forholdet mellom staten og

kommunene. Dette viktige tema fortjener stor oppmerksomhet, både i politisk og akademisk debatt.

#### Noter

1. Public policy, labor demand, and migration in Sweden 1979-1984, Journal of Regional Science, 1989, Vol. 29, 247-264.