

References

- Department of Energy, (1988) *Privatising Electricity*, Cm 322, London, HMSO
- Green, R.J. and D.M. Newbery (1992). 'Competition in the British Electricity Spot Market', *Journal of Political Economy*, 100(5), October, 929–53.
- Green, R.J. and D.M. Newbery (1997) 'Competition in the Electricity Industry in England and Wales', *Oxford Review of Economic Policy*, 13(1), 27–46
- Hammond, E., D.Helm, and D.Thompson, (1986) 'Competition in Electricity Supply: Has the Energy Act Failed', *Fiscal Studies*, Vol.7, No.1, February, pp.11–33
- House of Commons (1993) *British Energy Policy and the Market for Coal: Report HC 237*. London: HMSO
- Klempner, P. D. and M.A. Meyer, (1989) 'Supply Function Equilibria in Oligopoly under Uncertainty', *Econometrica*, 57(6) Nov. 1243–1277.
- Littlechild, S.C. (1983) *Regulation of British Telecommunications: Profitability*, London: HMSO
- MMC (1996a) *National Power PLC and Southern Electric plc: A Report on the proposed merger*, London: HMSO, Cm3230
- MMC (1996b) *PowerGen plc and Midlands Electric plc: A Report on the proposed merger*, London: HMSO, Cm3231
- NGC (1996) *1996 Seven Year Statement for the years 1996/7 to 2002/3*, London, NGC
- Newbery, D.M. (1994) 'The Impact of Sulfur Limits on Fuel Demand and Electricity Prices in Britain' *Energy Journal*, 15 (3), 19–41.
- Newbery, D.M. and M.G. Pollitt, (1997) 'Privatization and Restructuring in the CEEG 1986–94 – was it worth it?', *Journal of Industrial Economics*, forthcoming
- OECD (1996) *Information Infrastructure Convergence and Pricing: the Internet*, ECDE/GD(96)73, document available at www.oecd.org/dsti
- Offer (1994a) *Decision on a Monopolies and Mergers Commission Reference*, Office of Electricity Regulation, Birmingham, February, 1994
- Offer, (1994b) *The Distribution Price Control: Proposals*, Office of Electricity Regulation, Birmingham, August
- Offer, (1995) *The Distribution Price Control: Revised Proposals*, Office of Electricity Regulation, Birmingham, July
- Waddams Price, C.M. (1997) 'Competition and Regulation in the UK Gas Industry', *Oxford Review of Economic Policy*, 13(1), 47–63



LARS-ERIK BORGE er førstestamauensis i sosialøkonomi ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Hans viktigste arbeidsfelt har vært kommunaløkonomi, med særlig vekt på buordan økonomiske og politiske forhold påvirket kommunal ressursbruk. Han var sekretariatsleder for et regjeringsoppnevnt utvalg som utredet kommunenes inntektsystem og finansieringen av kommunesektoren.



JØRN RATTISØ er professor i sosialøkonomi ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Hans viktigste arbeidsfelt har vært kommunaløkonomi og makroøkonomisk analyse av utviklingsland. Han var forskningsleder i Kommunalforskningsprogrammet (NFR) og leder for et regjeringsoppnevnt utvalg som utredet kommunenes inntektsystem og finansieringen av kommunesektoren.

Lars-Erik Borge og Jørn Rattisø

Konkurranse mellom kommuner: Effektivitet eller sløsing?

1 Innledning

Fiskal føderalisme, det økonomiske forholdet mellom stat og kommuner, er blitt et hett tema verden over. Organiseringen av offentlig sektor, spesielt oppgavefordelingen mellom ulike nivå, er satt på dagsorden i mange, store sammenhenger – f.eks. oppbyggingen av EU, nybyggingen av Sør-Afrika, ombyggingen av Kina og nedbyggingen av Sovjetunionen.

I EU-sammenheng er diskusjonen knyttet til begrepet subsidiaritet. Subsidiaritets-prinsippet ble innført i artikkel 3b i Maastricht-traktaten (se CEPR, 1993). Den vanlige tolkningen er at ansvar for skattlegging, utgifter og regulering skal legges på lavest mulig offentlig nivå – det er forslag om sentralisering som skal ha bevisbyrden. Det bør ikke forstås slik at EU står overfor en storstilt utbygging av kommunesektoren, men er heller en reaksjon på sentralisering av offentlige oppgaver ut av nasjonalstaten. Samtidig er det bekymring for at økende integrasjon, særlig kapitalmobilitet, svekker nasjonalstatenes evne til å drive velferdspolitik. Det avspelles i titler som «Er velferdsstaten i fare?» (Schjelderup, 1994, se også

Sinn, 1990). Skattekonkurranse mellom nasjonalstatene kan drive skatteinivået og velferdsstaten nedover. Bekymringen er ikke bare relevant for EU, men også for små, åpne økonomier som den norske, og dermed for kommuner.

I forhold til den generelle debatten om ønskeligheten av konkurranse virker det underlig at konkurranse mellom nasjonalstater og kommuner skal være uheldig. Liberalisering, deregulering og konkurranseutsetting har vært nøkkelford for offentlig politikk i siste tiår. Gjelder denne oppskriften for alle unntatt offentlige enheter? Vi skal konsentrere oss om konkurranse mellom kommuner. Siktemålet er å klargjøre rammebetingelser for konkurranse som fungerer samfunnsøkonomisk fornuftig. Våre anbefalinger vil også ha relevans for EU, uten at vi gjør det eksplisitt.

2 Desentralisering og konkurranse

Det økonomiske hovedargumentet for desentralisering til kommuner og fylkeskommuner er bedre tilpasning av offentlige oppgaver til lokale preferanser og kostnadsforhold. Oates (1972) utleder dette «desentraliserings-teoremet». Stikkordet er variasjon. Kommuner kan velge forskjellige løsninger og kan oppnå en velferdsgvinst i forhold til statlige standardløsninger for alle. Denne gevinsten må veies opp mot stordriftsfordeler og eksterne virkninger, som kan tilsi sentralisering.

Med dette utgangspunktet spiller konkurranse ingen rolle. Kommunestrukturen er lagt, befolkningen er stabil, og det forutsettes at de offentlige oppgaver gjøres billigst mulig. Diskusjonen blir først spennende når vi innfører en beslutningstaker i kommunen. Gitt at oppgaven er blitt kommunal, må det fattes en beslutning om omfanget av tilbudet og hvordan den skal finansieres. Generelt vil innbyggerne ha forskjellige preferanser for omfanget. Hva blir de enige om? Hvordan sammenfattes preferansene til en felles beslutning?

Tiebout (1956) representerer en banebrytende løsning på dette problemet – konkurranse mellom kommuner. Hvis innbyggerne velger kommune etter hva slags «pakke» av tjenestetilbud og skatt som tilbys, «stemmer med føttene», vil innbyggere med felles preferanser samles i egne kommuner, og det kollektive beslutningsproblemet er løst. Følgende sitat (s. 422) er illustrerende for forståelsen av konkurranse og mobilitet mellom kommuner kan være effektivitetsfremmende:

«Just as the consumer may be visualized as walking to a private market place to buy his goods, the prices of which are set, we place him in the

position of walking to a community where the prices (taxes) of community services are set. Both trips take the consumer to market. There is no way in which the consumer can avoid revealing his preferences in a spatial economy. Spatial mobility provides the local public-goods counterpart to the private market's shopping trip.»

Tiebouts sentrale forutsetning er at den enkelte innbygger velger bosted med sikte på å oppnå høyest mulig behovstilfredsstillelse. Det betyr at personer som er opptatt av gode kommunale tjenester, vil bosette seg i kommuner med et høyt utgifts- og skatteinivå, mens personer som legger større vekt på privat forbruk, vil bosette seg i kommuner med et lavere utgifts- og skatteinivå. Vi ser at mobilitet kan resultere i segregering etter ønsket standard på kommunale tjenester. Fra en økonomisk synsvinkel representerer dette en effektivitetsgevinst fordi det kommunale tjenestetilbudet i større grad kan tilpasses innbyggernes ønsker og behov. Uten segregering vil noen måtte ta til takke med et lavere forbruk av kommunale tjenester enn det de ønsker og er villige til å betale for, mens andre tvinges til å ha et høyere forbruk av kommunale tjenester enn det de ønsker.

Mobilitet og konkurranse mellom kommuner kan også fremme kostnadseffektivitet, siden det vil være lite attraktivt å bosette seg i kommuner hvor tjenestene ikke produseres på en effektiv måte. Ved å flytte fra en kommune hvor produksjonen ikke er kostnadseffektiv, til en kommune hvor tjenestene produseres effektivt, vil det være mulig å oppnå samme standard på tjenestetilbudet til lavere skattesatser.

3 – men flytter innbyggerne etter kommunale tilbud?

En grunnleggende forutsetning for Tiebout-konkurranse er at flyttebeslutningene for innbyggerne påvirkes av kommunalt tjenestetilbud og skatteinivå. Denne antakelsen virker ikke urimelig, et godt tjenestetilbud og lave skattesatser vil medføre at en kommune blir mer attraktiv som bosted. Men det kan være grunn til å tro at andre forhold kan ha større betydning for flyttebeslutningene. Den første selvstendige flyttebeslutningen er ofte å flytte ut av hjemkommunen for å ta utdanning. Etter fullført utdanning må mange flytte på nytt når de skal ut i arbeidslivet. Senere flyttinger vil også i stor grad være motivert ut fra arbeidsmarkedsforhold. Arbeidstakere flytter for å få mer interessante og bedre betalte jobber, og mange arbeidsledige må flytte for å komme i arbeid. På bakgrunn av dette er det kanskje lett å slutte at flyttinger og valg av bosted i liten grad er motivert ut

fra lokale forskjeller i tjenestetilbud og skatteinivå. Men samtidig vet vi at et arbeidsmarkedsområde som regel omfatter flere kommuner, og at mange har arbeidssted i andre kommuner enn bostedskommunen. Dette illustrerer at det ikke er nødvendig å bosette seg i arbeidsstedskommunen, og at den enkelte i hvert fall til en viss grad kan velge bostedskommune uavhengig av arbeidssted.

Om og i hvilken grad flyttebeslutninger påvirkes av forskjeller i kommunalt tjenestetilbud og skatteinivå, har vært et sentralt tema i empirisk kommunaløkonomisk forskning. En type av analyser er såkalte kapitaliseringsstudier som undersøker hvordan kommunalt tjenestetilbud og skatteinivå påvirker eiendomsprisene. Ideen er at dersom et godt tjenestetilbud og lavt skatteinivå øker innflyttingen og reduserer utflyttingen, så vil etterspørselen etter boligeiendommer øke. Forutsatt at det ikke er mulig å utvide boligtilbudet i takt med den økende etterspørselen, vil en forventet å observere høye eiendomspriser i kommuner med et godt utbygd tjenestetilbud og lavt skatteinivå. Tilsvarende vil en forvente at et svakt utbygd tjenestetilbud og høye skattesatser bidrar til lave eiendomspriser. Dersom slike mekanismer er til stede, sier vi at forskjeller i skatteinivå og tjenestetilbud kapitaliseres inn i eiendomsprisene.

Oates (1969) var den første som foretok en empirisk evaluering av denne hypotesen. Basert på data for 53 kommuner i New Jersey, USA, undersøkte han hvordan eiendomsprisene påvirkes av eiendomsskattesatsene og skoleutgifter per elev. I analysen kontrolleres det for andre forhold som kan påvirke eiendomsprisene, slik som standard på eiendommene (størrelse og alder), sentralitet og innbyggernes inntektsnivå. Oates dokumenter en klar sammenheng mellom eiendomspriser og kommunal eiendomsskatt. Det anslås at om lag 2/3 av en eiendomsskatteøkning kapitaliseres inn i eiendomsprisene. Men eiendomsprisene påvirkes også av skoleutgiftene, noe som innebærer at nettoeffekten av kapitalisering reduseres dersom kommunens inntektsøkning benyttes til å øke standarden på tjenestetilbudet. Senere bidragsyttere har videre utviklet Oates' analyseopplegg og gjennomført analyser basert på andre datakilder. Hovedbildet er at nyere analyser bekrefter kapitaliseringshypotesen, men de synes å gi noe lavere anslag på kapitaliseringsgraden.

Kapitaliseringsstudiene viser på en indirekte måte at innbyggernes flyttebeslutninger påvirkes av kommunalt tjenestetilbud og skatteinivå. Dette kan alternativt undersøkes på mer direkte måter. For det første kan en spørre personer som har flyttet eller vurderer å flytte, om årsakene til

at de har skiftet bosted eller vurderer å skifte bosted. For det andre kan en undersøke om forskjeller i tjenestetilbud og skatteinivå kan forklare faktiske flyttestrømmer. For en oversikt over den internasjonale litteraturen vises det til Dowding, John og Biggs (1994).

Andersson og Carlsen (1996a, b) har studert både flyttemotivene og faktiske flyttinger blant nordmenn. Flyttemotivene er undersøkt ved personlige intervjuer om flytteplaner og tilfredshet med kommunale tjenester. Det undersøkes om det er noen systematisk sammenheng mellom respondentenes flytteplaner og deres tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet innen barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste, eldreomsorg og kultur. Det foretas separate analyser for de tre aldersgruppene 20–29 år, 30–49 år og 50–66 år. Analysene viser at høy tilfredshet med kulturtilbudet reduserer utflyttingstilbøyeligheten for alle tre aldersgrupper og at høy tilfredshet med primærhelsetjenesten reduserer utflyttingstilbøyeligheten for personer i aldersgruppen 30–49 år. Det er ingen systematisk sammenheng mellom flytteplaner og tilfredshet med barnehager, grunnskole og eldreomsorg i noen aldersgruppe. Analysene viser videre at ikke-gifte og personer med høy utdanning er mer mobile enn andre, og at liten tilfredshet med boligforholdene øker flyttestilbøyeligheten.

Faktiske flyttestrømmer mellom norske kommuner i årene 1988–1993 er analysert i forhold til arbeidsmarkedsforhold og standarden på det kommunale tjenestetilbudet. Standarden på tjenestetilbudet fanges opp ved barnehagedekningen, utgifter per barn i barnehage, utgifter per elev i grunnskolen, kulturutgifter per elev, primærlegedekning og utgifter til eldreomsorg per innbygger 67 år og over. Analysene gir en viss støtte til at flyttestrømmene påvirkes av standarden på det kommunale tjenestetilbudet, selv om resultatene ikke er helt i samsvar med flyttemotivene. Kommuner med god barnehagedekning og høye utgifter per barn i barnehage har stor innflytting av småbarnshusholdninger, mens høye utgifter per elev i grunnskolen gir stor innflytting av husholdninger med barn i skolepliktig alder. Høye utgifter i eldreomsorgen synes å stimulere til innflytting av personer over 50 år. Men det er ikke nødvendigvis slik at tjenestetilbudet påvirker flyttestrømmene – kausaliteten kan også gå den andre veien. Når forfatterne kontrollerer for dette, blir effektene av det kommunale tjenestetilbudet på flyttestrømmene betydelig svakere.

Med den begrensede kommunale beskatningsfriheten i Norge er det vanskelig å analysere hvilken betydning forskjeller i skattesatser kan ha

for flyttebeslutningene. Da Norge og Sverige er relativt like på mange områder, kan imidlertid svenske analyser gi en viss pekepinn på hvilken betydning lokale skatteforskjeller ville hatt i Norge. Nelson og Wyzan (1989) har studert inn- og utflytting i svenske landsting i årene 1979–1984. De finner at landsting med lav inntektsskattesats har større innflytting og mindre utflytting enn landsting med en høy inntektsskattesats. Også på kommunenivå finner de at lave inntektsskattesatser stimulerer innflyttingen.

Vi kan trekke to hovedkonklusjoner av denne litteraturen. Siden valg av bostedskommune påvirkes av kommunalt tjenestetilbud og skatteinivå, er det en viss konkurranse mellom kommunene om innbyggere. Som vi vil komme tilbake til, tror vi denne konkurransen er gunstig. Men forskjeller i kommunalt tjenestetilbud og skatteinivå er ikke de eneste faktorene som påvirker valg av bosted. For mange vil arbeidsmarkedforhold og nærhet til familie og venner veie tyngre, noe som innebærer at konkurransen kan være svak selv om mobiliteten skulle være høy. Vi kan i hvert fall slå fast at mobiliteten ikke har gitt homogene kommuner. Det følger av dette at kommunene fortsatt har et beslutningsproblem, som kan påvirkes av konkurransen.

4 Konkurransesvikt 1: Omfordelende skattefinansiering

Tiebout antok at kommunene produserer lokale kollektive goder finansiert ved kopp-skatt. Det sentrale ved denne forutsetningen er at verken finansieringen eller tjenestetilbudet har noen omfordelende virkning. Alle innbyggere har glede av tjenestene, og alle bidrar likt til finansieringen. Dette gir et lite dekkende bilde av kommunefinansieringen og kommunenes oppgaver. I Norge og de fleste andre land virker både finansieringen og tjenestetilbudet omfordelende. Vi behandler først skattefinansieringen. Eiendomsskatt og inntektsskatt fra personer er de vanligste kommunale skattene. Innbyggernes bidrag til finansieringen av kommunens tjenestetilbud er dermed avhengig av eiendomsverdi og inntektsnivå.

Med omfordelende skatter vil det vanligvis ikke eksistere noen likevekt med segregering etter ønsket standard på kommunale tjenester. Tiebout-modellen bryter sammen fordi det oppstår et gratispassasjerproblemm som innebærer at fattige vil flytte etter rike, mens rike vil flytte bort fra de fattige. De fattige flytter etter de rike fordi velstående kommuner både kan ha høyere standard på tjenestetilbudet og lavere skattesatser.

De rike vil komme bort fra de fattige fordi de svekker det økonomiske grunnlaget for et godt tjenestetilbud. Det følger at kommunene vil konkurrere om å trekke til seg gode skattytere. Slik mobilitet og konkurranse vil være lite fordelaktig fra en samfunnsmessig synsvinkel siden den i stor grad er en fordelingskamp hvor den enes gevinst er den andres tap.

Velstående kommuner kan hindre innflytting av fattige ved å vedta reguleringsplaner som inneholder bestemmelser om minimum boligstørrelse. På denne måten kan en sikre at alle innflyttere bidrar tilstrekkelig til finansieringen av det kommunale tjenestetilbudet. Gratispassasjerproblemet elimineres. Hamilton (1975) viser at Tiebout-modellen vil fungere med eiendomsskatt og slik regulering.

Konkurransen er også problematisk når skattegrunnlaget er mobil. Beskatning for å finansiere kommunale tjenester kan jage skattegrunnlaget ut av kommunen. Litteraturen om skattekonkurranse mellom kommuner ble initiert av Wilson (1986) og Zodrow og Mieszkowski (1986). Her antas det at kommunale utgifter utelukkende finansieres ved kildebeskatning av kapital som er perfekt mobil mellom kommuner. Det kommunale tjenestetilbudet er rettet mot innbyggerne som forutsettes å være immobile. Kommunens handlingsparameter er skattesatsen på mobil kapital. Ved å redusere skattesatsen vil mer mobil kapital flytte inn i kommunen. Produksjonen blir mer kapitalintensiv slik at innbyggernes lønnsnivå øker. Kostnaden er lavere skatteinntekter og en lavere standard på kommunale tjenester.

Det sentrale poenget er at en kommunes beslutning om skattesats også får konsekvenser for andre kommuner. Når en kommune øker skatteinivået, vil beholdningen av realkapital øke i de øvrige kommunene. Økt realkapitalbeholdning betyr høyere reallønn og høyere standard på det kommunale tjenestetilbudet. Vi ser at gevinsten ved en skatteøkning i én kommune til dels vil tilfalle innbyggerne i andre kommuner. Som en følge av dette vil konkurransen om det mobile skattegrunnlaget gi for lave skattesatser og underproduksjon av kommunale tjenester. I tillegg kan næringslivets lokaliseringstilbudninger i større grad bli basert på forskjeller i kapitalbeskatning mellom kommuner, og i mindre grad på reelle lønnsomhetsvurderinger.

Problemet med skattekonkurranse henger altså sammen med hva slags skatteinstrumenter man bruker – både sammenhengen mellom betaling og nytte av tjenester og mobiliteten av skattegrunnlaget. Det er tydeligst sagt av McLure (1986), som hevder at underproduksjon av kom-

munale tjenester skyldes "... a patently idiotic scheme for the finance ...". Dersom kommunene kan beskatte innbyggerne, vil de finansiere tjenestetilbudet på denne måten framfor å beskatte mobil kapital. Årsaken til dette er at de skatteinntektene kommunen får ved å innføre kilde-skatt på kapital, er nøyaktig lik innbyggernes lønnsreduksjon som følge av at produksjonen blir mindre kapitalintensiv. Så lenge kommunen disponerer andre skatteinstrumenter, er det altså ingen grunn til å beskatte den mobile kapitalen. Standarden på det kommunale tjenestetilbudet blir lik det innbyggerne ønsker og er villige til å betale for.

5 Konkurransesvikt 2: Bedriftslokalisering

Hittil har diskusjonen konsentrert seg om konkurranse om innbyggere. Implisitt har vi forutsatt at innbyggernes oppjøning av inntekt er uavhengig av valg av bosted. I diskusjonen om skattemobilitet har vi berørt en annen type konkurranse, som i praksis betyr konkurranse om bedrifter. Har lokale forskjeller i skattenivå betydning for bedriftenes lokalisering- beslutninger? Vil kommuner med et lavt skattenivå få større omfang av bedriftsetableringer enn kommuner med høyere skattenivå? Disse spørsmålene er viet stor oppmerksomhet i regionaløkonomisk forskning, men fram til om lag 1980 var det få studier som kunne dokumentere at lokale forskjeller i skattenivå hadde noen systematisk effekt på omfanget av bedriftsetableringer. Den tidlige litteraturen er oppsummert av Oakland (1978), og følgende sitat fra Schmenger (1982, s. 50) gir uttrykk for den rådende oppfatningen: "...tax rates play next to no role in the location choice...". Mange av de tidlige studiene hadde en rekke metodologiske svakheter, bl.a. ble det benyttet skattesatser som ikke ga et reelt bilde av forskjellene i skattetrykk. Nye og bedre analyser har etter hvert dokumentert at lokale forskjeller i bedriftsbeskatning har systematisk effekt på omfanget av næringsetableringer. Det vises til Newman og Sullivan (1988) og Charney (1993) for en oversikt over nyere studier. I det følgende diskuteres arbeidet av Wasylenko (1980) og Bartik (1985).

Wasylenkos analyse omfatter bedrifter som i løpet av perioden 1964-1974 flyttet ut av Milwaukee, USA, til en av omegnskommunene. Han analyserer hvordan tilstrømmingen til den enkelte kommune avhenger av ulike kjennetegn ved kommunen, bl.a. størrelsen på eiendomsskatten. I analysen skilles det mellom seks næringer: bygg og anlegg, industri, engrossalg, detalj salg, finansvirksomhet og andre tjenesteytende næringer. Wasylenko finner at nivået på eiendomsskatten har betydning for hvil-

ken omegnskommune industri- og engrossbedrifter velger å flytte til. Bedrifter innen disse to næringene er klart mer tilbøyelige til å relokalisere seg i kommuner med lav eiendomsskatt enn i kommuner med høy eiendomsskatt. Ellers finner Wasylenko at bedriftene i samtlige seks næringer anser tilgangen på kvalifisert arbeidskraft for å være en viktig lokaliseringsfaktor. Industribedrifter relokalisere seg i kommuner med mange industriarbeidere, mens bygg og anleggsbedrifter relokalisere seg i kommuner med mange bygningsarbeidere, osv. Kommunenes utgifter til infrastruktur synes ikke å ha betydning for bedriftenes lokaliseringvalg.

Bartik analyserer bedrifters lokaliseringvalg på delstatsnivå. Han dokumenterer at både eiendomsskatten og skatt på bedriftsinntekt påvirker lokaliseringbeslutningene. Delstater med lavt skattetrykk har gjennomgående større omfang av bedriftsetableringer enn delstater med høyere skattetrykk. Bartik finner, i motsetning til Wasylenko, at høye utgifter til infrastruktur stimulerer bedriftsetableringer.

I utgangspunktet kan det synes som om disse analysene er lite relevante for norske kommuner. Kommunene mottar riktignok inntektsskatt fra bedrifter, men skattesatsene er regulert av statlige myndigheter slik at kommunene ikke konkurrerer om skattegrunnlaget med lave skattesatser som virkemiddel. Likevel observerer vi at kommunene konkurrerer med hverandre når bedrifter vurderer å flytte, eller når ny virksomhet skal etableres. Virkemidlene i konkurransen er ikke lave skattesatser, men billige tomter, gunstig leie i kommunale næringsbygg, rådgivning fra det lokale tiltaksapparat, osv. Slik konkurranse kan gi en uheldig vridning av kommunenes ressursinnsats over mot satsing på næringsstiltak. Vi tror dermed at problemene med skattekonkurranse er reelle.

Problemene kan imidlertid være noe mindre enn det som framgår av diskusjonen foran. Det har særlig sammenheng med at et godt tjenestetilbud for innbyggerne også kan være til glede for næringslivet. En norsk undersøkelse viser at bedriftene setter pris på gode tjenester for innbyggerne (Hødnebø og Lund, 1994). Basert på intervjuer av 3067 bedriftsledere i 60 større kommuner undersøker de hvilke områder av kommuneforvaltningen næringslivet oppfatter som viktige. 40 prosent av bedriftslederne mener for eksempel at skoletilbud og rekreasjonsmuligheter er svært viktig for virksomheten. Gode tjenester gjør kommunen attraktiv som bosted, slik at tilgangen på arbeidskraft blir bedre. Dette vil dempe vridningen av den kommunale ressursinnsatsen over mot satsing på næringsstiltak.

6 Konkurransesvikt 3: Omfordelende tjenestetilbud

Fordelingspolitikk står sentralt ved mange kommunale beslutninger, og effektiviteten av den kommunale fordelingspolitikken kan svekkes av konkurransen. Ovenfor har vi antatt at den kommunale oppgave er kollektiv, dvs. den angår alle i kommunen både som brukere og skattebetalere. Kommunene driver mange tjenester som tilbys gratis eller sterkt subsidiert til bestemte grupper i befolkningen, spesielt gjelder dette aldersgrupper, f.eks. elever i grunnskolen og brukere av eldreomsorg. Andre oppgaver, som barnevern og sosialhjelp, er rettet inn mot sosialt utsatte grupper. De som mottar tjenestene, er i liten grad involvert i betalingen. Kommunenes finansiering og oppgaveløsning virker altså omfordelende, særlig mellom generasjonene, men også mellom inntektsgrupper. Det kan da være i den enkelte kommunes interesse å støtte fra seg «utgiftskrevende» personer. Slik konkurranse er uproduktiv og ressurskrevende for samfunnet som helhet.

La oss illustrere dette ved et eksempel. Betrakt to kommuner med ulik alderssammensetning, men som ellers er like. Kommune A har en relativt høy andel eldre i befolkningen, mens kommune B har relativt få eldre. Utgiftene ved å gi et tilfredsstillende omsorgstilbud for de eldre vil da være høyere i kommune A enn i kommune B. Dersom kommune A likevel velger å gi et like godt tilbud til de eldre som i kommune B, må konsekvensen ved et gitt utgiftsnivå nødvendigvis bli et dårligere tjenestetilbud på andre områder som barnehager, grunnskole, kultur og infrastruktur-utbygging. Dette kan medføre at mange yngre innbyggere i kommune A velger å flytte til kommune B. For å opprettholde inntektsgrunnlaget kan kommune A bli tvunget til å gi de eldre et dårligere tilbud enn i kommune B. Dette vil redusere flyttemotivene i den yngre delen av befolkningen, men samtidig vil det bli attraktivt for de eldre å flytte til kommune B. For de gjenværende innbyggerne i kommune A kan det være en fordel at utgiftene reduseres ved at noen eldre flytter til kommune B. Men for samfunnet som helhet vil dette være en ren omfordeling av utgifter mellom kommuner hvor den enes gevinst er den andres tap. Samlet sett vil det oppstå et effektivitetstap fordi det er ressurskrevende å flytte.

Samlet sett innebærer skattefinansieringen og velferdstjenestene at konkurranse mellom kommuner ikke nødvendigvis virker effektivitetsfremmende. Hovedpoenget er at kommunenes finansiering og oppgaveløsning virker omfordelende, slik at de som har glede av tjenestene, ikke er de samme som bidrar til finansieringen. Det er viktig å ta hensyn til

probleme med mobilitet og omfordeling når kommunenes rammebetingelser bestemmes (se avsnitt 8).

7 Effektivitetsfremmende konkurranse 1: Beslutningsprosessen

Vi har gradvis gitt en mer realistisk beskrivelse av kommunenes virksomhet. Kommunene er heterogene i den forstand at innbyggere med forskjellige behov bor i samme kommune. Velferdstjenestene og finansieringsordningene gjør at kommunenes beslutninger i stor grad handler om omfordeling mellom grupper. Kommunene har store utfordringer knyttet til aggregering av preferanser – de har en sammensatt befolkning med ulike interesser. Det lokale politiske system må balansere motstridende interesser og finne fram til fellesskapsløsninger. Mange vil si at dette også er hovedbegrunnelsen for å ha kommuner – et levende lokaldemokrati.

Det er ikke bare problematisk å nå fram til felles løsninger, det er også vanskelig å styre den kommunale virksomheten. Det er mange faktorer som kan hindre at tjenestene blir produsert billigst mulig. I all produksjon vil de involverte vanligvis ha fordel av sløsing. Styningssystemene i enhver bedrift eller etat skal sikre kostnadseffektivitet, men det er vanskelig å utforme slike styningssystemer. Det gjelder spesielt i kommunesektoren, hvor formålet med virksomheten er politisk begrunnet og det er vanskelig å evaluere måloppfyllelsen. Høye kostnader kan avspeile høy kvalitet og ikke ineffektivitet. Populært kalles dette problemet «byråkratimakt».

Litteraturen om skattekonkurranse har vært basert på en svært idealtisert modell for den politiske beslutningsprosessen internt i kommunene. Med en mer realistisk forståelse, interessegrupper og byråkratimakt, kan konkurransen om et mobilt skattegrunnlag framstå som mer fordelaktig. Brennan og Buchanan (1980) anbefalte desentralisering til kommuner og konkurranse mellom dem for å bekjempe disse beslutningsproblemene. De betrakter kommunepolitikken som styrt av Leviathaner, dvs. byråkrater og politikere som ønsker å maksimere de kommunale utgiftene. Konkurransen om et mobilt skattegrunnlag begrenser deres muligheter til å ekspandere den kommunale aktiviteten, og bidrar til at skatte- og utgiftsnivået blir mer i samsvar med innbyggernes preferanser.

Man behøver ikke noen sterk forutsetning om motivene til byråkrater og politikere for at konkurranse skal fungere gunstig. Mobiliteten fungerer som en disiplinerende faktor for det politiske beslutningssystemet. Dårlig svar mellom skatteinivå og kvalitet og omfang på tjenestetilbudet, dvs. slø-

sing med ressurser, vil kunne gi utflytning av skattytere og skatteobjekter. Den politiske og administrative ledelsen i kommunen blir på denne måten holdt ansvarlig for dårlig ressursbruk. Dette moment er integrert i litteraturen om skattekonkurranse av bl.a. Edwards og Keen (1996) og Rauscher (1995). Mobilitet av skatteobjekter er ikke nødvendigvis uheldig. Gitt at mobilitet i skattegrunnlaget kan stimulere uproduktiv konkurranse, er det likevel ganske klart at det er ønskelig å finne fram til bedre insentivmekanismer for kommunale beslutningstakere enn konkurranse om mobile skatteobjekter.

8 Effektivitetsfremmende konkurranse 2: Målestokk-konkurranse

Trussel om utflytning og skatteflykt kan altså tvinge kommunens politiske ledelse til effektivitet. Konkurransen fra andre kommuner er ikke bare viktig gjennom denne muligheten til «exit». Velgerne kan ta hensyn til andre kommuners situasjon gjennom demokratiske kanaler for å påvirke sammensetningen av kommunens politiske ledelse, «voice». Dersom tjenestetilbudet i liten grad er tilpasset innbyggernes ønsker eller tjenestene produseres på en lite effektiv måte, kan velgerne reagere ved å stemme mot den sittende politiske ledelsen i kommunevalg eller lokale folkeavstemninger. I tillegg kan både innbyggere og bedrifter danne interessergrupper med sikte på å påvirke kommunestyrets beslutninger.

En nyere analyse av Besley og Case (1995) viser at det kan oppstå en form for konkurranse mellom kommuner når velgerne skal vurdere prestasjonene til den sittende politiske ledelsen. De antar at den politiske ledelsen er én av to typer, enten «god» eller «dårlig». En god politisk ledelse fatter beslutninger som er i overensstemmelse med innbyggernes preferanser, mens «dårlig» politisk ledelse dels forfølger egeninteresser. Velgerne vet ikke hvilken type politiker som styrer, men de prøver å danne seg en oppfatning av dette ved å vurdere prestasjonene. Et høyt skatteinivå og et dårlig tjenestetilbud er en indikasjon på at den sittende politiske ledelsen er «dårlig», mens lave skattesatser og et godt tjenestetilbud indikerer at den politiske ledelsen er «god».

Velgernes vurdering kompliseres imidlertid av at skatteinivå og standard på tjenestetilbudet også påvirkes av andre forhold enn politikernes type. Politikerne kan f.eks. ha vært tvunget til å øke skatteinivået fordi vanskelige markedsforhold for en hjørnesteinsbedrift har redusert skattegrunnlaget. Og tjenestetilbudet kan ha blitt dårligere fordi kommunen har fått flere skoleelever eller fordi antall eldre med behov for kommunal

pleie og omsorg har økt. Med begrenset informasjon om slike forhold, kan det være vanskelig for velgerne å avsløre politikernes type.

Besley og Case antar at nabokommuner har relativt like rammebetingelser, eller mer presist at de opplever om lag de samme endringer i rammebetingelser. Dette innebærer at velgerne kan vurdere politikernes prestasjoner ved å sammenlikne med nabokommunene. Har skatteinivået i vår kommune økt mer eller mindre enn i nabokommunene? Og har det vært bedre utvikling i tjenestetilbudet i vår kommune enn i nabokommunene? En svakere utvikling enn i nabokommunene indikerer at den sittende politiske ledelsen er «dårlig», noe som kan få konsekvenser for oppslutningen ved kommende kommunevalg. Ved at nabokommunene benyttes som referanse oppstår en form for konkurranse mellom kommunene. Slik konkurranse omtales ofte som målestokk-konkurranse.

Målestokk-konkurranse har to sentrale implikasjoner. For det første vil større skatteøkning enn i nabokommunene bidra til at den sittende politiske ledelsen får lavere oppslutning i kommende kommunevalg. For det andre vil politikernes skjele til nabokommunene før de avgjør hvilken politikk de selv skal føre. Det trekkes i retning av at skatteutviklingen i én kommune påvirkes av skatteutviklingen i nabokommunene.

Besley og Case tester disse hypotesene ved å benytte data fra delstatene i USA. De finner for det første en klar tendens til at skatteøkninger reduserer guvernørens mulighet til å bli gjenvalgt. Men dersom nabostatene også har økt skattesatsene i samme omfang, har skatteøkninger relativt liten betydning for sannsynligheten for å bli gjenvalgt. For det andre påvirkes skattesatsene av hvilken politikk som føres i nabostatene. Skattelette i nabostatene begrenser skatteveksten. Også andre studier har vist at budsjettpolitikken i én kommune påvirkes av budsjettpolitikken i andre kommuner (Ladd 1992, Case, Hines og Rosen 1993). Besley og Case var imidlertid de første som formulerte og testet de politiske implikasjonene av slik konkurranse.

Målestokk-konkurranse virker effektivitetsfremmende. Denne type konkurranse har ikke uheldige sidevirkninger. Sentrale myndigheter kan legge til rette for målestokk-konkurranse ved å bidra til at informasjon om løsningen av kommunale oppgaver er godt tilgjengelig.

9 Rammebetingelser for konkurranse

Diskusjonen viser at konkurranse mellom kommuner har positive og negative elementer. Konkurranse om innbyggere og bedrifter kan gi gode

incitamentier til kommunal styring og prioritering. Dårlig kommunal drift kan straffes ved at innbyggere og bedrifter forlater kommunen. Men konkurranse har også problematiske sider. Den kan virke til å støtte ut «kostbare» innbyggere og stimulere politikk som gir særfordeler til bedrifter og velstående innflyttere. Konkurransen om skattegrunnlag kan hindre kommunene i å holde ønsket skattenivå.

Det foreligger altså en motsetning mellom på den ene siden ønskeligheten av konkurranse som insentiv- og disiplineringsmekanisme og på den andre siden konkurransens uheldige virkning for evnen til å drive omfordelende velferdstilbud. Politiske myndigheter kan i liten grad påvirke mobiliteten av innbyggere og bedrifter. Konkurransen må stort sett godtas som den er. Men myndighetene kan påvirke rammebetingelsene til kommunesektoren. I Norge har dette vært tema for to ferske offentlige utredninger, Eiendomsskatteutvalget, NOU 1996:20, og Inntektssystemutvalget, NOU 1996:1 og NOU 1997:8, og er til behandling i det politiske system. Eiendomsskatteutvalget foreslår generell eiendomsskatt for kommunene og begrunner denne bl.a. med liten mobilitet av skattegrunnlaget. Inntektssystemutvalget foreslo i NOU 1996:1 et utjevningssystem som reduserer betydningen av forskjellige skattegrunnlag, og som er basert på faste og objektive faktorer. Inntektssystemutvalget, som utjevner forskjeller i skattegrunnlag, begrenser den uproduktive konkurransen om velstående skattytere. Utgiftsutjevningen, som utjevner forskjeller i beregnet utgiftsbehov (blant annet på grunn av ulik befolkningssammensetning), reduserer motivene for å støtte fra seg «utgiftskrevende» innbyggere. Hovedprinsippene er vedtatt av Stortinget. I sin andre delutredning foreslo Inntektssystemutvalget at inntektsskatt for bedrifter utvikles som finansieringskilde og dro opp prinsipper for brukerbetaling. Alle disse forslag er i samsvar med diskusjonen her – å redusere ulempene med skattekonkurranse og omfordeling.

I bredere forstand handler dette om hva som skal være kommunale oppgaver, både kommunenes rolle i fordelingspolitikken gjennom velferdstjenestene og næringspolitikken. Økende mobilitet og konkurranse kan framtvinge en endring i ansvarsdelingen mellom stat og kommunesektor. Kommuneneivået er først og fremst egnet til å ivareta lokale fellesoppgaver. Staten må sikre de overordnede målsettinger i fordelingspolitikk og næringspolitikk. Gitt at det er realistisk å anta at kommunene fortsatt vil drive oppgaver med klare konsekvenser for fordeling (skole, eldreomsorg) og næringsliv (infrastruktur), bør det være nasjonale styringsordninger

som begrenser ulempene av konkurranse. Eksempler på slike ordninger er standardisering av ytelsene i sosialhjelpen og til flyktninger og avgifter som sikrer at næringslivet betaler for lokale infrastrukturenter.

Som nevnt innledningsvis er momentene i denne artikkel relevante for vurderingen av en nasjonalstats rolle i internasjonal integrasjon. Internasjonale konkurranse berører tilsvarende offentlig sektors operasjonsmuligheter på nasjonalstatsnivå og stiller nye utfordringer til den norske velferdsstaten. På mange måter er de internasjonale aspekter vanskelige å takle. Det eksisterer ikke internasjonale institusjoner som kan overta arbeidsoppgaver som nasjonalstaten blir dårligere i stand til å utføre på grunn av økt mobilitet og konkurranse.

Referanser

- Anderson, K. og F. Carlsen (1996a): Local public services, satisfaction and exit decisions, Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Anderson og Carlsen (1996b): Local public services and migration: Evidence from Norwegian municipalities, Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Besley, T. og A. Case (1995): Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting and yardstick competition, American Economic Review, Vol 85, 25–45.
- Charney, A.H. (1993): Migration and the public sector: A survey, Regional Studies, Vol. 27, 313–326.
- Case, A., H.S. Rosen og J.R. Hines, Jr. (1993): Budget spillovers and fiscal policy interdependence: Evidence from the states, Journal of Public Economics, Vol. 52, 285–307.
- Center for Economic Policy Research (1993): Making sense of subsidiarity: How much centralization for Europe?, Annual Report.
- Dowding, K., P. John og S. Biggs (1994): Tiebout: A survey of the empirical literature, Urban Studies, Vol. 31, 767–797.
- Edwards, H. og N. Keen (1996): Tax competition and Leviathan, European Economic Review, 40, 1, 113–134.
- Hamilton, B.W. (1975): Zoning and property taxation in a system of local governments, Urban Studies, Vol. 12, 205–211.

- Hødnebo, P. E. og J. Lund (1994): Næringslivets favorittkommuner: En undersøkelse av næringslivets holdning til det offentlige tjenestetilbudet i kommunene, Rapport 175, Forskningsstiftelsen FAFO.
- Ladd, H. (1992): Mimicking local tax burdens among neighboring counties, *Public Finance Quarterly*, Vol. 20, 450-467.
- McLure, C. (1986): Tax competition: Is what's good for the private goose also good for the public gander, *National Tax Journal*, Vol. 39, 341-348.
- Nelson, M.A. og M.L. Wyzan (1989): Public policy, labor demand and migration in Sweden 1979-1984, *Journal of Regional Science*, Vol. 29, 247-264.
- Newman, R.J. og D.H. Sullivan (1988): Econometric analysis of business tax impacts on industrial location: What do we know, and how do we know it?, *Journal of Urban Economics*, Vol. 23, 215-234.
- NOU 1996:1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner
- NOU 1996:20 Ny lov om eiendomsskatt
- NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren
- Oates, W.E. (1969): The effect of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis, *Journal of Political Economy*, Vol. 77, 957-971.
- Oates, W.E. (1972): Fiscal federalism, Harcourt, Brace and Jovanovic.
- Oates, W.E. og R.M. Schwab (1988): Economic competition among jurisdictions: Efficiency enhancing or distortion inducing?, *Journal of Public Economics*, Vol. 35, 333-354.
- Rauscher, M.: Tax competition and economic integration: The triumph of the market over the state? Paper to IIPF Lisbon Congress, 1995.
- Schjelderup, G. (1994): Skattepolitikk og kapitalmobilitet: Et velferdsstaten i fare?, *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 4, 108, 245-270.
- Sinn, H.-W. (1990): Tax harmonisation and tax competition in Europe, *European Economic Review*, 34, 489-504.
- Tiebout, C. (1956): A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 416-424.
- Wilson, J.D. (1986): A theory of interregional tax competition, *Journal of Urban Economics*, 19, 296-315.
- Zodrow, G.R. og P. Mieszkowski (1986): Pigou, property taxation and the underprovision of local public goods, *Journal of Urban Economics*, 19, 356-370.

Lars Mathiesen og Agnar Sandmo

Einar Hope og SNF

Einar Hope fyller 60 år 13. juli 1997. Det er nå to år siden han forlot sin stilling som administrerende direktør for SNF for å overta stillingen som konkurranseledende. Da hadde han bak seg en periode på nesten 20 år som leder for den anvendte forskningen i NHH-miljøet. Det er derfor naturlig å markere hans sekstiårsdag med å dedisere årets SNF-årbok til ham. Årbokens tittel, *Deregulering og konkurranse*, ville jo også ha vært det naturlige valg av tema for et regulært festskrift til jubelanten.

Einar Hope er født i Masfjorden i Hordaland i 1937. Hans nære tilknytning til Bergen begynte da han kom til byen for å gå på handelsgymnasiet, og han fulgte opp med studier ved Norges Handelshøyskole. Han tok siviløkonomeksamen i 1962, og samme år ble han ansatt som vitenskapelig assistent ved Institutt for samfunnsøkonomi. To år senere ble han høyskolestipendiat, og i 1967 fikk han fast stilling som amanuensis, fra 1968 som førstemanuensis. Denne stillingen hadde han til 1976, da han ble utnevnt til direktør for det daværende IØI (Industriøkonomisk institutt). I ettertid kan vi se at dette markerte avslutningen på første del av Einars yrkeskarriere, den vi kan kalle den rent akademiske. Det er naturlig i denne sammenheng å fokusere på den andre delen, den som begynte med IØI og endte med SNF. Men den første delen var en nødvendig betingelse for den andre; forskningsadministratorens holdninger og prioriteringer vokste ut av hans bakgrunn som akademisk forsker og lærer.

De som kom inn i akademiske rekrutteringsstillinger i 1960-årene, hadde det – sett i forhold til dagens rekrutter – på en måte lett, på en annen måte vanskelig. De hadde det lett på den måten at de kom inn i begynnelsen av en sterk ekspansjonsperiode for det norske universitetssystemet, der det var stillinger og muligheter for dem som hadde talent. Men de hadde det vanskelig på den måten at noen syste-