

# Är statligt krisstöd förenligt med god ekonomisk hushållning i kommunerna?

## JENS DIETRICHSON OCH LINA MARIA ELLEGÅRD

Jens Dietrichson är fil dr i nationalekonomi vid Lunds universitet och har tidigare varit verksam som kommunekonom i Helsingborg. Hans forskning handlar om hur organisatoriska och institutionella faktorer påverkar offentliga organisationers måluppfyllelse och effektivitet. jens.dietrichson@nek.lu.se

Lina Maria Ellegård är fil dr i nationalekonomi vid Lunds universitet. Hennes avhandling handlar om uppkomsten och effekterna av intressekonflikter mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn, samt hur den institutionella omgivningen kan avhjälpa sådana konflikter. linamaria.ellegard@nek.lu.se

*Statligt stöd till kommuner i finansiella svårigheter förknippas ofta med efterföljande brister i kommunernas ekonomiska hushållning, eftersom kommunerna förväntar sig att staten griper in i svåra tider. Tidigare studier har dock undersökt stöd utan tydligt specificerade krav på motprestationer från mottagarnas sida. Vi studerar utvecklingen av kostnader och resultat under 2000-talet i de kommuner som år 2000–02 fick stöd av Kommundelegationen, ett stöd som var villkorat på motprestationer. Analysen indikerar att stödkommunerna i allmänhet inte har försämrat sin ekonomiska hushållning och i vissa fall verkar ha förbättrat den.*

Vad bör regeringen göra när någon av landets kommuner hamnar i finansiella svårigheter? Genom att hjälpa nödställda kommuner kan tillhandahållandet av viktiga samhällstjänster såsom skola och äldreomsorg tryggas. I det långa loppet kan dock medvetenheten om att staten garanterar kommunernas ekonomi leda till att kommuner betar sig mindre ansvarsfullt och drar på sig högre kostnader och mer skulder än om de hade känt sig ytterst ansvariga för sina finanser. Denna *moral hazard*-problematik på regional och kommunal nivå är väldokumenterad i forskningen om fiskal federalism.<sup>1</sup> I svensk kontext har Matz Dahlberg och Jürgen von Hagen framhållit att svenska regeringar har tämligen ambitiösa mål för nationell jämlikhet, vilket skulle kunna utnyttjas av kommunerna: exempelvis kan hot om att stänga skolor få politiska återverkningar också på det nationella planet (Dahlberg och von Hagen 2003). Dahlberg och von Hagen framhåller emellertid också att de svenska kommunerna har stor frihet att påverka sina intäkter. Om kommuner vänder sig till staten för att få hjälp skulle regeringen kunna peka på kommunernas möjlighet att via skattehöjningar och/eller utgiftsminskningar själva ordna upp sina problem.

Historiskt har de kommuner som har förväntat sig att få stöd av staten också uppvisat sämre ekonomisk hushållning. Före 1993 års reform av det kommunala utjämningsystemet hade kommunerna möjlighet att årligen ansöka om statsbidrag för att täcka uppkomna budgetunderskott. I en studie av kommunernas skuldutveckling under 1980-talet visar Pettersson-Lidbom (2010) att de kommuner som förväntade sig att kunna få sina budgetunderskott täckta av staten ökade sin belåning mer än andra kommuner.

Även om dessa underskottsbidrag är borttagna sedan 1993 har extraordinära statsbidrag riktade till kommuner i finansiella svårigheter förekommit

<sup>1</sup> Se Rodden m fl (2003) för en översikt.

senare. I slutet av 1999 aviserade regeringen att kommuner som av strukturella skäl förväntades få svårt att uppnå det fr o m år 2000 skärpta kommunala balanskravet skulle få möjlighet att ansöka om att delta i ett program som förenade finansiellt stöd med ekonomisk rådgivning.<sup>2</sup> Den politiskt tillsatta Kommundelegationen utredde vilka av de intresserade kommunerna som skulle få del av programmet. Det finansiella stödet var villkorat: För att bidraget skulle betalas ut krävdes att de beviljade kommunerna först genomförde vissa kostnadsänkningar och uppnådde budgetbalans senast år 2002.

Alla stödkommuner kom till slut att få hela sitt stöd utbetalt och lyckades visa återhållsamhet enligt plan, åtminstone fram till programmets avslut. En utvärdering från år 2004 lyfter emellertid farhågor om att stödkommunerna föll in i sitt gamla beteende när villkoren väl var uppfyllda och stödet utbetalt (Siverbo 2004). I denna artikel följer vi utvecklingen av kostnader och resultat fram t o m 2010.<sup>3</sup> Den centrala frågan är om deltagandet i programmet har påverkat stödkommunernas ekonomiska hushållning på längre sikt.

## 1. Kommundelegationens beredning och kommunernas uppfyllande av villkoren

Vid utgången av 1999 hade 59 kommuner ansökt om stöd.<sup>4</sup> Kommundelegationens uppgift var att bereda ansökningarna och lägga fram ett förslag till beslut för regeringen. Delegationen fastställde ett antal kriterier för behandlingen av ansökningarna. De kommuner som beviljades stöd skulle uppvisa:

- Strukturella problem, t ex kraftig befolkningsminskning
- Prognostiserad obalans i ekonomin de närmsta tre åren
- Svag balansräkning, främst hög låneskuld
- Små möjligheter till intäktsförstärkningar.

De kommuner som ansökte om stöd hade generellt sett haft högre skuld- och kostnadsnivåer samt mer dramatiska befolkningsminskningar än övriga kommuner under 1990-talet. En jämförelse av de 36 kommuner vars ansökan beviljades (hädanefter *stödkommunerna*) och de 23 kommuner vars ansökan avslogs (*avslagskommunerna*) visar emellertid på mycket små skillnader mellan dessa två grupper vad gäller i princip samtliga observerbara variabler, såsom skuld- och kostnadsnivåer, befolkningsutveckling och politisk majoritet.<sup>5</sup> Givet att delegationen faktiskt använde sig av kriterierna ovan tycks det alltså som att det utslagsgivande kriteriet var delega-

<sup>2</sup> Balanskravet (se Kommunallag 5 a §) stipulerar att ett negativt resultat ska regleras med hjälp av lika stora överskott under de närmaste tre åren. Lagen medger dock undantag för synnerliga skäl och beskriver inte några sanktionsmöjligheter för staten gentemot kommuner som bryter mot balanskravet.

<sup>3</sup> Artikeln är en sammanfattning av Dietrichson och Ellegård (2013).

<sup>4</sup> Ett antal landsting ansökte och fick också stöd; dessa analyseras inte i vår studie.

<sup>5</sup> Förutom jämförelsen i vår artikel, se även Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2005) samt Dahlberg och Rattsø (2010).

tionens bedömning av kommunernas förmåga att öka sina intäkter (vilken ju är en icke observerbar variabel för forskare). Denna slutsats stöds av vad Kommundelegationen själv uppger i sin rapportering (Finansdepartementet 2000).<sup>6</sup>

För de 36 kommuner vars ansökningar beviljades utarbetade delegationen, i samråd med kommunerna, en plan över vilka omstruktureringar som skulle krävas av kommunen. Det kan noteras att kostnadsänkningarna avsåg specifika områden; det ställdes inte något krav på att kommunerna skulle sänka sin totala kostnadsnivå. Förutom dessa kostnadsminskningar skulle kommunerna, som tidigare nämnts, uppnå budgetbalans innan stödet betalades ut.

25 procent av stödet betalades ut redan 2002, då de 36 stödkommunerna hade lyckats visa att planerade åtgärder i viss utsträckning hade genomförts under 2001. Tio kommuner lyckades genomföra alla sina kostnadsminskningar och uppnå budgetbalans redan år 2001; dessa fick hela sitt stöd utbetalt år 2002. Ytterligare 24 kommuner uppfyllde villkoren år 2002 och fick därmed hela sitt stöd utbetalt 2003. Två kommuner lyckades uppnå balans först 2003 och fick därför sitt resterande stöd först 2004.

## 2. Att utvärdera ett selektivt stödprogram

För att kunna säga något om hur stödet påverkade kommunernas verksamhetskostnader och resultat behöver vi göra en så god bedömning som möjligt av hur dessa variabler skulle ha utvecklats om stödkommunerna inte hade fått något stöd. Om stödet hade delats ut slumpmässigt till vissa kommuner hade vi kunnat basera vår bedömning på utvecklingen i alla de kommuner som inte hade fått stöd. Som framgår ovan var stödet dock inte slumpmässigt: Stödkommunerna hade sämre ekonomiska och demografiska förutsättningar än kommunsektorn som helhet.

I stället använder vi oss av en matchningsmetod för att identifiera kommuner som är jämförbara med stödkommunerna och använder det matchade urvalet i en regressionsanalys. I regressionsanalysen kan vi se till att resultaten inte påverkas av bestående kommunspecifika karaktärsdrag eller av tidsspecifika störningar som påverkat alla kommuner. Förhoppningen är att utvecklingen av kostnader och resultat i denna jämförelsegrupp speglar den utveckling som stödkommunerna skulle ha haft om programmet inte hade ägt rum.

Matchningsmetoden konstruerar en ”syntetisk” jämförelsekommun för varje stödkommun som är så lik stödkommunen som möjligt under perioden innan stödprogrammet börjar (Abadie och Gardeazabal 2003; Abadie m fl 2010). Varje syntetisk jämförelsekommun är ett vägt genomsnitt av de kommuner som inte fick stöd. Hur mycket en icke-stödkommun bidrar till den syntetiska jämförelsekommunen beror på hur lik den var stödkommu-

<sup>6</sup> Bedömningen visade sig vara riktig i termer av skatteunderlagets utveckling: Stödkommunernas ökning mellan 2000–10 är i genomsnitt lägre än avslagskommunernas. Skillnaden är dock inte statistiskt signifikant.

nen under *hela* perioden före stödprogrammet i termer av kostnader, andra ekonomiska och demografiska variabler, politisk färg samt frekvensen av underskottsbidrag till kommunens grannkommuner under 1980-talet. Den sistnämnda matchningsvariabeln är tänkt att fånga kommunens förväntningar om sannolikheten att beviljas finansiellt stöd av regeringen. Pettersson-Lidbom (2010) har visat att förekomsten av underskottbidrag hos grannkommuner var starkt relaterad till sannolikheten att själv få underskottsbidrag. De syntetiska jämförelsekommunerna är konstruerade för att likna de faktiska kommunerna när det gäller verksamhetskostnaderna. Vi tycker dock att det är ett rimligt antagande att kommuner som är likartade i termer av kostnadsstruktur, demografi och politik även är likartade vad gäller årets resultat.

För att kunna skatta effekten av stödprogrammet bör vi undvika att jämföra med kommuner som själva kan ha påverkats av programmet eller av andra samtida program. Av denna anledning begränsar vi urvalet av möjliga jämförelsekommuner till kommuner som inte alls ansökte till programmet och som inte heller hade beviljats stöd av den statliga Bostadsdelegationen (ett liknande stödprogram riktat till krisande kommunala bostadsföretag).<sup>7</sup> Det är förvisso möjligt att hävda att de kommuner som ansökte till Kommun delegationen men inte fick stöd (avslagskommunerna) utgör den bästa kontrollgruppen till stödkommunerna: förutom att de liknar stödkommunerna avseende många bakgrundsfaktorer så uppvisade de ju även intresse av att delta i programmet. Genom att jämföra stödkommunerna med avslagskommunerna skulle vi kunna utesluta att uppmätta skillnader efter programmet beror på icke-observerade skillnader i motivation att delta i programmet, vilket i sig är nära förknippat med kommunens motivation att hålla ekonomin i balans. Enligt detta argument bör vi inte utesluta avslagskommunerna från poolen av möjliga jämförelsekommuner.

Att få avslag på sin ansökan bör dock betraktas som att ha påverkats av programmet, om än i en annorlunda form jämfört med att beviljas stöd. Det är fullt möjligt att detta påverkat både förväntningar om eventuellt framtida stöd och motivationen till att förbättra sin ekonomi. Avslagskommunerna är därför inte en bra jämförelsegrupp för stödkommunerna när vi vill skatta effekten av att få stöd i förhållande till om programmet inte funnits alls. För att undersöka effekten av att få avslag på ansökan skapar vi syntetiska jämförelsekommuner även för avslagskommunerna. Detta innebär att vi dessutom kan göra en indirekt jämförelse mellan effekten på avslagskommunerna och effekten på stödkommunerna. Slutligen har vi i en känslighetsanalys även gjort en direkt jämförelse av avslagskommuner och stödkommuner.

<sup>7</sup> 23 av 36 stödkommuner fick också stöd av Bostadsdelegationen. För dessa kan våra skattningar tolkas som den kombinerade effekten av att vara med i båda programmen. Vi visar dock i Dietrichson och Ellegård (2013) att påverkan på kostnaderna i stödkommunerna kan hänföras till mycket bredare kostnadsgrupper än de som bara relaterar till bostäder och att Bostadsdelegationen inte har någon signifikant påverkan på kostnader i allmänhet för de kommuner som endast fick stöd från detta program.

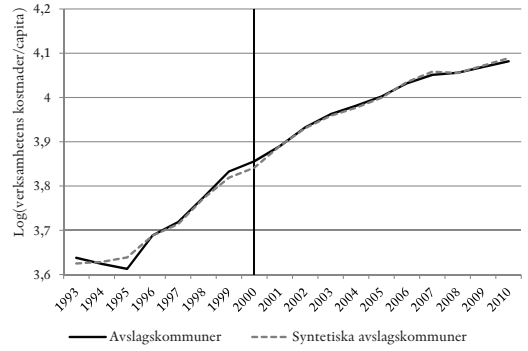
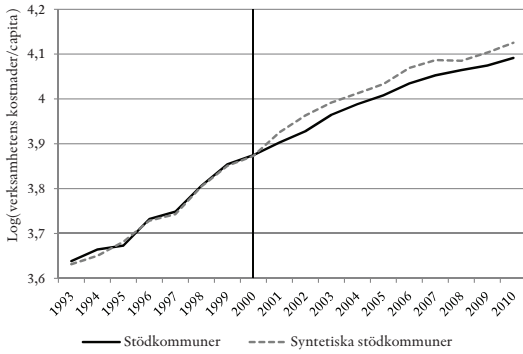
En återstående fråga är hur vi ska behandla de kommuner som inte själva ansökte till programmet men som gränsade till stödkommunerna (dvs stödkommunernas grannkommuner). Med tanke på Pettersson-Lidboms (2010) resultat är det möjligt att grannkommunernas förväntningar om framtida stöd från regeringen i någon mån påverkades av att deras grannar nu beviljats stöd. En sådan indirekt programeffekt skulle exempelvis ha kunnat inverka negativt på grannkommunernas motivation till god ekonomisk hushållning. Å andra sidan finns det betydande skillnader mellan Kommundelegationens stöd och de underskottsbidrag som undersöks av Petterson-Lidbom: Kommundelegationen tillämpade relativt tydliga urvalskriterier, krävde motprestationer och avtog närmare 40 procent av ansökningarna. Programmet var också tydligt avgränsat i tid. Det är därmed långtifrån uppenbart att stödet från Kommundelegationen skulle ha gett upphov till förändrade förväntningar hos grannarna. Det är vidare fördelaktigt att använda grannarna som matchningskommuner, då de är mycket lika stödkommunerna i termer av ekonomi och demografi, samtidigt som de också kan tänkas drabbas av liknande förändringar när det t ex gäller arbetsmarknaden. Med andra ord är risken att vi jämför äpplen med päron mindre om grannarna finns med i jämförelsen. Vi väljer att göra matchningen två gånger: i ena fallet tillåts grannkommunerna att bidra till de syntetiska jämförelsekommunerna, i det andra fallet utesluts grannarna ur gruppen av möjliga jämförelsekommuner. Som vi ska se spelar det roll för våra resultat huruvida grannarna finns med i jämförelsen eller ej.

### 3. Hur påverkade stödprogrammet den ekonomiska hushållningen?

Figur 1 visar de genomsnittliga årliga logaritmerade<sup>8</sup> verksamhetskostnaderna och figur 2 årets resultat i tusentals svenska kronor (båda variablerna anges per invånare) i stödkommunerna, avslagskommunerna och deras respektive syntetiska jämförelsekommuner enligt matchningen där grannkommuner tillåts ingå i jämförelsegruppen. Utifrån figur 1 kan sägas att matchningsmetoden lyckas väl med att skapa jämförelsekommuner som liknar stödkommunerna i termer av kostnader: Med undantag för enstaka år följs den syntetiska och den faktiska kostnadsutvecklingen väl åt under tiden före programmet (dvs fram till 1999). Matchningen lyckats något sämre för avslagskommunerna, vars syntetiska kostnader avviker något från de faktiska år 1999. Möjligen är detta att tolka som en annonseringseffekt, eftersom 1999 var det år då programmet aviserades.

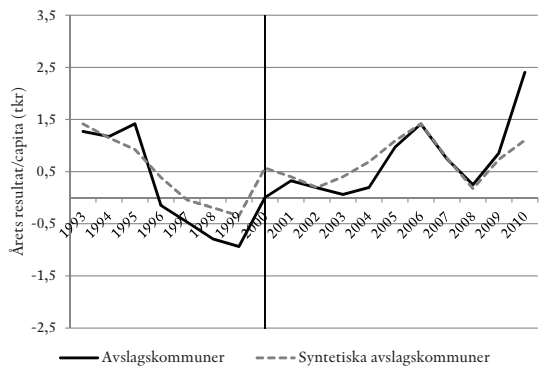
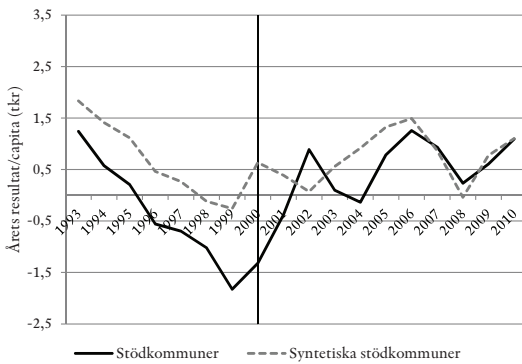
Föga förvånande, både med tanke på att det är en mer rörlig variabel och att matchningen är gjord med kostnader som utfallsvariabel, är matchningen för båda grupperna sämre för årets resultat. Även om stödkommunerna och deras syntetiska kommuner uppvisar olika nivåer på

<sup>8</sup> Den främsta anledningen till att vi logaritmerar verksamhetskostnaderna är att våra skatade effekter av programmet då direkt kan tolkas som procentuella skillnader mellan stöd- och avslagskommuner och deras syntetiska jämförelsegrupper.



Källa: SCB Statistikdatabasen (2012), Finansdepartementet (2000), Petterson-Lidbom (2010) och egna beräkningar.

Figur 1  
Logaritmerade verksamhetskostnader per capita i faktiska och syntetiska kommuner



Källa: SCB Statistikdatabasen (2012), Finansdepartementet (2000), Petterson-Lidbom (2010) och egna beräkningar.

Figur 2  
Årets resultat per capita i faktiska och syntetiska kommuner

årets resultat, verkar de följa ungefär samma trend under perioden före programmet. I den mån detta kan tas som intäkt för att de båda grupperna skulle ha utvecklats likartat även efter år 2000 om programmet aldrig ägt rum kan skattningarna från regressionsanalysen tolkas som effekten av att få stöd.<sup>9</sup>

Figur 1 och figur 2 indikerar att stödskommunernas kostnader har blivit lägre och deras resultat högre sedan programmet initierades år 2000, medan avslagskommunernas kostnader tycks opåverkade och deras resultat i viss utsträckning högre än för de syntetiska jämförelsekommunerna. För att undersöka om dessa intryck kvarstår även då vi kontrollerar för kommunspecifika faktorer som inte varierar över tiden och tidsspecifika faktorer som påverkar alla kommuner går vi vidare till regressionsanalysen.

<sup>9</sup> Motsvarande resonemang gäller även avslagskommunerna.

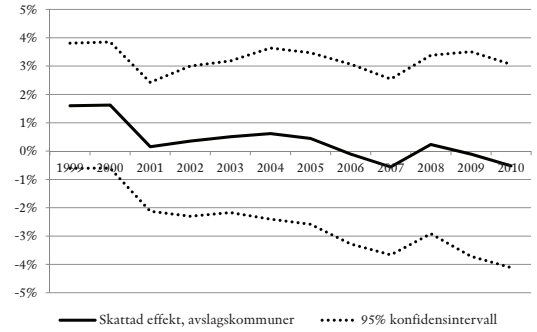
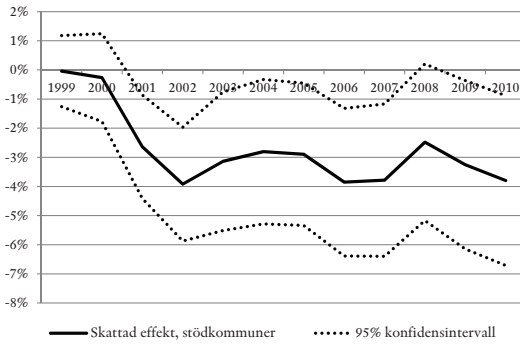
Skattningarna görs separat för stödkommunerna och avslagskommunerna, med deras respektive syntetiska jämförelsegrupp. Eftersom både figur 1 och 2 indikerar att åtminstone vissa kommuner kan ha påverkats av att programmet tillkännagavs låter vi programmet ta sin början 1999 i regressionserna.

Figur 3 och figur 4 visar de årliga skattade effekterna från regressionsanalysen över perioden 1999–2010.<sup>10</sup> I figur 3 representerar den heldragna svarta linjen den genomsnittliga procentuella skillnaden i kostnader per invånare mellan stöd- och avslagskommuner och deras respektive syntetiska jämförelsegrupp. I figur 4 representerar den svarta heldragna linjen i stället skillnaden i årets resultat per invånare i tusentals svenska kronor. De två prickade linjerna visar ett 95-procentigt konfidensintervall. När intervallet som utgörs av dessa två linjer inte inkluderar nollinjen är den skattade effekten statistiskt signifikant på 5-procentsnivån.

Det visar sig att *stödkommunerna* har signifikant lägre kostnader (2–4 procent) än deras jämförelsekommuner fr o m år 2001, dvs det första år då de hade incitament att sänka sina kostnader för att få sitt stöd utbetalt (figur 3, diagrammet till vänster). Det är inte överraskande att kostnadsutvecklingen är relativt återhållsam även år 2002, då de flesta av stödkommunerna fortfarande hade incitament att vara återhållsamma. Intressant nog fortsätter stödkommunerna att uppvisa lägre kostnader än deras syntetiska jämförelsekommuner även sedan programmet har avslutats, då de alltså inte längre har något monetärt incitament att hålla nere kostnaderna. Skattningarna av årets resultat ger en liknande bild: Stödkommunerna har signifikant högre resultat (500–1 500 kr per invånare) än deras syntetiska jämförelsegrupp fr o m år 2001 (figur 4, diagrammet till vänster). Som jämförelse är genomsnittsresultatet för samtliga 290 kommuner ca 520 kr per invånare och standardavvikelsen ca 1 300 kr per invånare under perioden 2000–10. För *avslagskommunerna* pekar skattningarna inte på några större avvikelser från de syntetiska jämförelsekommunerna. Avslagskommunernas kostnader tycks inte ha minskat signifikant (figur 3, diagrammet till höger) och även om de visar positiva resultat framför allt mot slutet av perioden, är effekterna inte lika stora som för stödkommunerna och bara i enstaka fall nära statistisk signifikans (figur 4, diagrammet till höger).

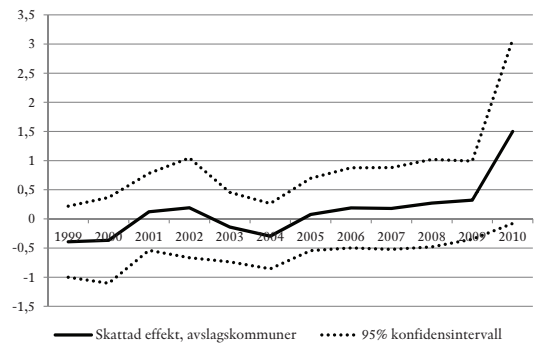
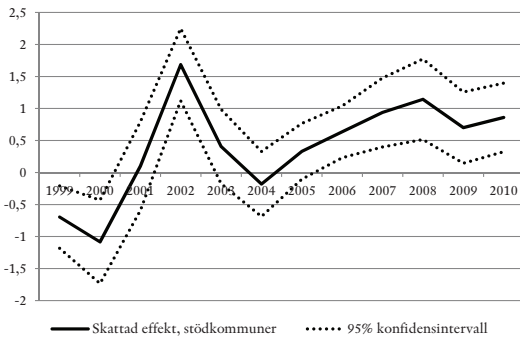
Eftersom vi utvecklat en syntetisk jämförelsekommun för varje stödkommun, kan vi även använda metoden till att undersöka om den genomsnittliga utvecklingen av kostnader i stödkommunerna drivs av några få kommuner, eller om alla verkar påverkas av programmet på samma sätt. Analysen pekar på att det bara var ungefär en tredjedel av stödkommunerna som sänkte sina kostnader på längre sikt. När vi exkluderar dessa kommu-

<sup>10</sup> Vi skattar regressioner av typen  $y_{it} = \alpha + \sum_t \gamma_t D_{it} + \lambda_t + \mu_i + \varepsilon_{it}$  över hela perioden 1993–2010 där  $D_{it}$  är dummys lika med 1 för stöd-/avslagskommuner under åren 1999–2010,  $y_{it}$  är antingen kostnader eller årets resultat,  $\lambda_t$  och  $\mu_i$  är tids- och kommunspecifika effekter och  $\varepsilon_{it}$  är en slumpterm. Figurerna visar de skattade årskoefficienterna  $\gamma_t$ . Om vi inkluderar kontrollvariabler förändrar det våra resultat ytterst lite. Resultaten kvarstår även om vi avstår från att applicera vikterna från de syntetiska jämförelsekommunerna.



Källa: SCB Statistikdatabasen (2012), Finansdepartementet (2000), Petterson-Lidbom (2010) och egna beräkningar.

Figur 3  
Effekter stöd- och avslagskommuner, kostnader per capita (%) i jämförelse med respektive syntetiska kommuner



Källa: SCB Statistikdatabasen (2012), Finansdepartementet (2000), Petterson-Lidbom (2010) och egna beräkningar.

Figur 4  
Effekter stöd- och avslagskommuner, årets resultat per capita (tkr) i jämförelse med respektive syntetiska kommuner

ner och deras syntetiska jämförelsekommuner från regressionerna visar det sig att de i stor utsträckning förklarar utvecklingen i figur 2 (skattningarna visar fortfarande en lägre kostnadsnivå 2001–10, men med undantag för 2002 är de inte statistiskt signifikanta). Följaktligen sänkte dessa ”kostnadssänkare” sina kostnader betydligt mer i jämförelse med sina syntetiska jämförelsekommuner än vad figur 2 ger vid handen, närmare bestämt med ca 7 procent. Den positiva effekten på årets resultat kvarstår dock även när ”kostnadssänkarna” exkluderas från regressionsmodellen för denna variabel. Detta tyder på att flertalet av de stöd-kommuner som inte långsiktigt sänkt sina kostnader i stället åstadkommit resultatförbättringar genom att öka sina intäkter.<sup>11</sup> I linje med detta kan noteras att denna grupp har ökat sina intäkter från avgifter och skattesatser mer än vad ”kostnadssänkarna”

<sup>11</sup> Alla stöd-kommuner uppvisar t ex ett positivt genomsnittsresultat under åren 2005–10.



har gjort. Kommunerna tycks alltså ha valt något olika strategier för att uppnå positiva resultat på längre sikt. Vår jämförelse av de två grupperna visar vidare att ”kostnadssänkarna” haft mer säkra politiska majoriteter än ”intäktsökarna”. En möjlig tolkning är att det är lättare politiskt att driva igenom nedskärningar när den styrande majoriteten inte behöver oroa sig för att bli bestraffad med en valförlust.

### *Skattningar exklusive grannar*

I redovisningen ovan har grannar inkluderats i jämförelsegruppen. Då grannarna exkluderas från gruppen av möjliga jämförelsekommuner lyckas de syntetiska jämförelsekommunerna inte matcha stödkommunerna lika väl som tidigare, vilket är helt i enlighet med vad vi hade förväntat oss. När vi gör om regressionsanalysen med denna jämförelsegrupp tycks stödkommunerna i genomsnitt inte ha minskat sina kostnader signifikant, men inte heller ha ökat dem. Även den positiva effekten på årets resultat dämpas och är oftast nära noll. För avslagskommunerna visar skattningarna att kostnaderna är signifikant *högre* de allra flesta åren, medan skattningarna av årets resultat påverkas i relativt liten utsträckning av om grannarna exkluderas. Dessa resultat redovisas mer ingående i Dietrichson och Ellegård (2013).

De skattade effekterna för stödkommunerna blir alltså svagare om grannar utelämnas ur jämförelsegruppen. För båda utfallsvariablerna kan vi dock konstatera att alla skattningar ger stöd för den försiktiga tolkningen att programmet inte har försämrat stödkommunernas ekonomiska hushållning. Att avslagskommunerna visar sig ha signifikant högre kostnader när grannarna exkluderas från jämförelsegruppen får oss dessutom att tvivla på giltigheten i denna jämförelsegrupp. Det är svårt att se ett omedelbart skäl till att avslagsbeslutet skulle orsaka en *höjning* av kostnaderna; om något torde ju avslagskommunernas förväntningar om framtida stöd ha försvagats. Avslagskommunernas motivation för att själva reda upp sina problem borde därmed, om någonting, ha ökat.

Att skattningarna i viss mån påverkas av huruvida grannar tillåts bidra till de syntetiska jämförelsekommunerna *kan* (men måste inte) betyda att programmet verkligen hade en indirekt effekt på de grannkommuner som ingår i de syntetiska jämförelsekommunerna. I så fall kan skattningarna för stödkommuner då grannar ingår i jämförelsegruppen tolkas som att det var bättre för den ekonomiska hushållningen att vara direkt berörd av programmet än att beröras indirekt.

### *Direkt jämförelse med avslagskommunerna*

Slutligen rapporterar vi resultaten från en direkt jämförelse av stödkommunerna och avslagskommunerna. I dessa skattningar används inte de syntetiska jämförelsekommunerna överhuvudtaget. Genom att jämföra kostnadsutvecklingen under 1990-talet för stöd- och avslagskommuner (figur 1) kan vi konstatera att båda grupperna följer i stort sett samma tren-

der, åtminstone från år 1996. Detsamma tycks stämma för årets resultat (figur 2).

I Dietrichson och Ellegård (2013) testas skillnader mellan stöd- och avslagskommunernas kostnads- och resultatutveckling med samma typ av regressioner som redovisats ovan. Stödkommunerna visar genomgående en 2–3 procents lägre kostnadsnivå från 2001 och framåt, en skillnad som är signifikant under stora delar av perioden. Årets resultat är de allra flesta åren också högre i stödkommunerna, men skillnaden är i regel varken stor eller statistiskt signifikant.

Oavsett om vi jämför med avslagskommunerna eller de syntetiska jämförelsekommunerna tycks det alltså finnas stöd för påståendet att det var minst lika bra för den ekonomiska hushållningen att få hjälp av Kommun-delegationen som att inte få det.

## 4. Möjliga mekanismer

Om stödprogram verkligen påverkar kostnader och resultat måste de i någon bemärkelse vara relaterade till stödkommunernas motivation att uppnå en balanserad ekonomi. En plausibel mekanism är att genomdrivandet av kostnadsnedskärningar och ansträngningarna för att uppnå budgetbalans fick stödkommunerna att inse att även om de kan räkna med att staten faktiskt griper in är det inte alltid så behagligt att få hjälp. Denna insikt torde ha ökat stödkommunernas motivation att undvika situationer där de behöver be staten om stöd. Samma mekanism kan förklara varför avslagskommunerna inte uppvisar någon förändring: Avslagskommunerna behövde ju inte genomföra några nedskärningar. Men det också tänkbart att det helt enkelt var politiskt svårare för avslagskommunerna att göra åtstramningar då de, till skillnad från stödkommunerna, inte kunde peka på ett hägrande statsbidrag som belöning.

Att stödet från Kommun delegationen var villkorat är även en möjlig förklaring till att våra resultat avviker från de effekter Pettersson-Lidbom (2010) finner för 1980-talets underskottbidrag: Underskottsbidragen medförde inga krav på kommunala nedskärningar eller budgetbalans, vilken innebar att det var tämligen smärtfritt för kommunerna att få hjälp från staten. Såvitt vi vet har även studier från andra länder, som i likhet med Pettersson-Lidbom i regel hittar negativa effekter av stöd till kommuner och regioner, endast undersökt stödprogram utan klart specificerade krav på motprestationer (se exempelvis Bordignon och Turati 2009; Fink och Stratmann 2011; Baskaran 2012).

Vi kan förstås inte utesluta att det skulle kunna finnas andra, samtida orsaker till att stödkommunerna verkar ha genomgått en förändring mot bättre ekonomisk hushållning efter millennieskiftet. En tänkbar alternativ förklaring skulle kunna vara att det skärpta kommunala balanskravet från år 2000 i sig självt påverkade stödkommunerna. Det är dock svårt att föreställa sig något skäl till att incitamenten att uppfylla balanskravet skulle skilja sig

mellan stödkommunerna och jämförbara kommuner (dvs de syntetiska jämförelsekommunerna och avslagskommunerna). Vidare skärptes balanskravet redan år 2000, medan vändningen för stödkommunerna skedde först 2001, vilket var det första år då stödkommunerna hade incitament att ordna upp sin ekonomi inom ramen för programmet. Eftersom stödkommunerna tillhör de kommuner som har högst kostnader är en alternativ förklaring till de förbättringar vi har upptäckt att de helt enkelt speglar en återgång till medelvärdet (*regression to the mean*). I ljuset av att vi jämför stödkommunerna med kommuner som befinner sig i samma del av fördelningen tycks emellertid en återgång till medelvärdet vara en mindre trolig förklaring till de mönster vi ser. Återigen är observationen att förbättringen sker precis 2001, efter två decennier av problem, ett tecken på att programmet faktiskt förklarar resultaten.

## 5. Avslutande kommentar

En försiktig tolkning av våra resultat är att stödet från Kommundelegationen i allmänhet inte försämrade stödkommunernas långsiktiga ekonomiska hushållning. En djärvare tolkning är att stödkommunerna i genomsnitt förbättrade sina resultat och att en del av dem minskade sina kostnader till följd av deltagandet i programmet. Den djärvare tolkningen vilar dock på starkare antaganden avseende indirekta effekter på grannar till stödkommunerna. Det är värt att upprepa att även den försiktigare tolkningen av våra resultat skiljer sig från det närmast enhälliga budskapet i tidigare studier från Sverige och andra länder, där diskretionärt finansiellt stöd har visat sig försämra den ekonomiska hushållningen hos mottagarna av stödet. Den i vår mening troligaste förklaringen till vårt avvikande resultat är att stödet från Kommundelegationen var förenat med krav på motprestationer från kommunerna.

En intressant, men svår, fråga är i hur stor utsträckning våra resultat går att generalisera till andra sammanhang. Ett aktuellt liknande exempel är de villkorade lån som EU och IMF har beviljat exempelvis Grekland, Irland, Portugal och Cypern. Det är dock tydligt att samtliga dessa länder var betydligt mer illa ute än vad stödkommunerna i vår studie var. Det står också klart att vi på grundval av vår studie endast kan formulera hypoteser om hur villkoren *kan* ha påverkat kommunala beslutsfattare; vi kan inte testa dessa hypoteser. Givet att det går att hitta fall med större urval och mer variation i de motprestationer som avkrävs stödmottagarna är detta en intressant fråga för framtida forskning.

### REFERENSER

Abadie, A, A Diamond och J Hainmueller (2010), "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program", *Journal of the American Statistical Association*, vol 105, s 493–505.

Abadie, A och J Gardeazabal (2003), "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country", *American Economic Review*, vol 93, s 113–132.

Baskaran, T (2012), "Soft Budget Constraints

and Strategic Interactions in Subnational Borrowing: Evidence from the German States, 1975–2005”, *Journal of Urban Economics*, vol 71, s 114–127.

Bordignon, M och G Turati (2009), ”Bailing Out Expectations and Public Health Expenditure”, *Journal of Health Economics*, vol 28, s 305–321.

Dahlberg, M och P Pettersson-Lidbom (2005), ”Har svenska kommuner mjuka budgetrestriktioner?”, *Ekonomisk Debatt*, årg 33, nr 5, s 60–76.

Dahlberg, M och J Rattsø (2010), ”Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik”, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:5, Finansdepartementet, Stockholm.

Dahlberg, M och J von Hagen (2003), ”Finns det ett bailoutproblem i Sverige?”, i Molander, P (red), *Staten och kommunerna*, SNS Förlag, Stockholm.

Dietrichson, J och L M Ellegård (2013), ”Assist or Desist? Conditional Bailouts and Fiscal Discipline in Local Governments”, Working Paper 2012:24, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Finansdepartementet (2000), ”Slutrapport från delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet”, Fi 1999:09, Finansdepartementet, Stockholm.

Fink, A och T Stratmann (2011), ”Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: Consequences of Soft Budget Constraints”, *Kyklos*, vol 64, s 366–395.

Pettersson-Lidbom, P (2010), ”Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test”, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol 2, s 154–179.

Rodden, J, G S Eskeland och J I Litvack (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge, MA.

Siverbo, S (2004), ”Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i Kommundelegations spår”, KFi-rapport 73, KommunForskning i Västsverige, Göteborg.

SCB (2012), Statistikdatabasen, Statistiska centralbyrån, Stockholm, [www.scb.se](http://www.scb.se).