

# Om regeringars röstköpsbeteende<sup>1</sup>

*Det ekonomiskt betydande bidragssystemet för att stödja lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling är unikt ur två aspekter. Dels har regeringen en mycket stor makt över hur pengarna ska fördelas, dels är fördelningsprinciperna diffust utformade. Detta har lett till en rädsla bland kritikerna för att resursfördelningen politiseras. För att undersöka huruvida taktik har spelat roll i fördelningen av det statliga stödet till lokala investeringsprogram har författarna studerat vilka kommuner som har fått sina projekt beviljade i den första vågen av ansökningar. Beslutet om dessa togs i mars–april 1998, alltså bara några månader före valet. I denna omgång ansökte 115 kommuner om bidrag och av de inkomna ansökningarna beviljades 42. Dessa kommuner har fått dela på knappt 2.3 miljarder. Författarnas analys stödjer hypotesen att regeringen har utnyttjat den unika situation som uppstått kring fördelningen av de ”ekologiska” bidragen till att köpa röster.*

## 1. Introduktion

På våren 1998, några månader före höstens val, delade den socialdemokratiska regeringen ut 2.3 miljarder kronor till 42 av de 115 kommuner som hade ansökt

om statligt stöd för lokala investeringsprogram för en ekologisk hållbar utveckling. Detta var den första vågen av ett fyra år långt statsbidragsprogram som inrättades 1997 efter ett förslag från delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling. Enligt beslutet skulle regeringen inrätta ett speciellt bidragssystem för att stödja lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling samt för att öka sysselsättningen i kommunerna. Tanken bakom detta stödprogram var att det är på

*Fil dr MATZ DAHLBERG disputerade våren 1997 på avhandlingen “Essays on Estimation Methods and Local Public Economics”. Han är nu verksam som forskare vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. Fil dr EVA JOHANSSON disputerade våren 1999 på avhandlingen “Essays on Local Public Finance and Intergovernmental Grants”. Hon är nu verksam som forskare vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.*

<sup>1</sup> Artikelns bygger på Dahlberg & Johansson [1999]. Vi är tacksamma för kommentarer från seminariedeltagare vid Stockholms universitet, Uppsala universitet, Industrins Utredningsinstitut (IUI) och redaktörerna för Ekonomisk Debatt. Författarna kan nås på adressen: Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Box 513, 751 20 Uppsala eller per e-mail på: matz.dahlberg@nek.uu.se, eva.johansson@nek.uu.se.

den lokala nivån som kunskapen om miljöproblemen finns och därmed även de bästa lösningarna. Till en början beslutades om ett sammanlagt stöd på 5.4 miljarder som skulle delas ut under tre år (1998–2000). I samband med vårbudgeten 1998 förlängdes stödet med ytterligare ett år och utökades med 2 miljarder kronor. Hittills har 3.7 miljarder delats ut.

Det är framför allt två saker som är häpnadsväckande med utformningen av detta speciella bidragssystem: För det första den praxis, eller snarare brist på praxis, som tillämpats i fördelningen av bidragen och, för det andra, den stora makt över hur pengarna ska fördelas som lagts direkt i händerna på regeringen. Traditionella statsbidrag fördelas till kommunerna enligt strikta och på förhand fastställda regler. Dessa regler är beslutade av riksdagen, och när väl reglerna är fastställda finns mycket litet utrymme för regeringen att påverka hur mycket olika kommuner ska erhålla. Vill man förändra fördelningen av statsbidrag blir man tvungen att ändra reglerna för dessa, vilket tar tid och dessutom ofta möter motstånd hos de kommuner som kommer att förlora på regeländringen. Det statliga stödet för lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling styrs däremot inte av något detaljerat regelverk utan ger regeringen en unik möjlighet att på eget bevåg rikta statsbidrag till utvalda kommuner. Detta har väckt misstankar bland kritiker om att regeringen använder denna möjlighet taktiskt och frågan har även hamnat på Riksdagens revisorers bord.

För att en kommun ska få del av det "ekologiska" stödet måste den ansöka om pengar hos regeringen (miljödepartementet). De villkor som finns för att en ansökan ska beviljas anges i förordning (SFS 1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället. Dessa villkor är dock mycket diffust hållna. På ett allmänt plan krävs enligt förordningen att: i) investeringsprogrammet ska främja

en ekologiskt hållbar utveckling, ii) projektet ska antas öka sysselsättningen i kommunen, iii) projektet får inte vara påbörjat, iv) den beräknade totala kostnaden för projektet ska redovisas och v) investeringsprojektet måste vara detaljerat beskrivet. Någon tydligare specificering ges ej. De vaga reglerna lämnar stort utrymme för beslutsfattarna att skapa praxis för tillämpningen, vilket också har konstaterats av Riksdagens revisorer.

Det mest uppseendeväckande med det statliga stödprogrammet för en ekologiskt hållbar utveckling är dock den stora makt som regeringen har haft över beslutet om vilka kommuner som ska få bidrag. Efter en beredning i miljödepartementet är det regeringen som både beslutar om vilka ansökningar som ska beviljas och om de beviljade bidragens storlek. Värt att notera är att regeringen inte behöver motivera sina beslut om avslag. Av förordningen (1998:23, 11 §) framgår dessutom att regeringen har rätt att besluta om eventuella villkor, vad gäller projektets ändamål och resultat, som måste vara uppfyllda för att en kommun skall vara berättigad till fullt bidrag.

Vi finner starkt stöd för hypotesen att regeringen har utnyttjat sin makt över det speciellt utformade ekologiska statsbidragsprogrammet för att köpa röster. Kommuner där det finns många lätttröliga väljare har större sannolikhet att få sina ansökningar om statligt stöd till lokala investeringsprogram beviljade. Däremot verkar det inte som om regeringen gynnar sina egna väljare, något som många av programmets kritiker var rädda för.

## 2. Röstköpsbeteende: teorier och tidigare studier

Tanken att regeringen tar hänsyn till olika regioners politiska styrka när de omfördelar resurser mellan dessa är inte ny, utan har sina rötter i litteraturen kring *The New Deal* i USA. När man började studera vilka stater som hade gynnats av New

Deal visade det sig att det inte var de som man hade kunnat tro, dvs de fattiga staterna i syd, utan att pengarna istället i stor utsträckning verkade ha gått till de redan välbärgade staterna. Forskarna drog slutsatsen att ekonomiska faktorer inte kunde förklara allokeringen av medel och började istället undersöka vilken roll olika politiska faktorer spelade (se, t ex, Wright [1974]; Anderson & Tollison [1991]; Wallis [1996]). Det visade sig att de politiska variablerna lyckades betydligt bättre med att förklara hur New Deal-pengarna hade fördelats mellan de olika staterna.<sup>2</sup>

De flesta av de tidigare studierna på detta område bygger inte på några stringenta teorier; de politiska variabler som använts i analyserna har valts mer eller mindre *ad hoc*-mässigt. Under senare år har det emellertid vuxit fram ett antal teorier med mer exakta, testbara, empiriska implikationer. Vi har koncentrerat oss på två av dessa: dels den som har utvecklats i Lindbeck & Weibull [1987, 1993] och Dixit & Londregan [1996, 1998] (LW/DL), och som är den idag kanske mest använda, dels den som har utvecklats i Cox & McCubbins [1986].<sup>3</sup>

I LW/DLs modell slåss två partier om röster i ett kommande val. Partierna lovar bidrag till olika grupper av väljare, för att på så sätt försäkra sig om dessa väljares röster. Väljarna, i sin tur, har partipreferenser (dessa kan bygga på ideologier, men även på förtroendet för viktiga politiska företrädare för de olika partierna). När de väljer vilket parti de ska rösta på tar de hänsyn till dessa, men också till de konsumtionsnivåer som de två partierna lovar dem. En väljare som, exempelvis, föredrar högerpartiet framför vänsterpartiet kan övertalas till att trots detta rösta på vänsterpartiet, givet att detta parti lovar honom/henne tillräckligt mycket högre bidrag än väljarens "egna" parti. Det visar sig att den mängd bidrag som de olika grupperna kommer att erhålla beror positivt på antalet lättroliga väljare i gruppen. Intuitionen bakom detta resultat

är enkel: väljare som har starka känslomässiga band till t ex socialdemokraterna, och därmed mycket hellre ser en socialdemokratisk regering än en borgerlig, kommer inte att låta sig påverkas av uteblivet stöd, medan väljare som är "opolitiska", i den meningen att de inte känner någon starkare koppling till vare sig det ena eller det andra partiet, är relativt lätta att "köpa över". Detta innebär att dessa grupper kommer att bli gynnade på bekostnad av grupper av väljare med mycket starka ideologiska preferenser.<sup>4</sup>

Även i Cox & McCubbins modell investerar partier i röster genom att omfördela pengar mellan väljare. Dessa delas upp i tre grupper: supportrar, motståndare och rörliga väljare. Att ge pengar till sina egna supportrar betraktas som en säker investering, medan det är meningslöst att ge till motståndarna. De rörliga väljarna, å andra sidan, kan påverkas med bidrag, men eftersom man kan anta att även det andra partiet kommer att vara ute efter

<sup>2</sup>För en kort sammanfattning av några av studierna kring The New Deal, se Dahlberg & Johansson [1999]. För den som vill ha mer detaljerade beskrivningar rekommenderar vi ursprungsartiklarna.

<sup>3</sup>Andra teorier diskuteras i t ex Stein & Bickers [1994] och Levitt & Snyder [1995]. Dessa teorier kan dock inte testas med det datamaterial vi har till vårt förfogande.

<sup>4</sup>Detta är naturligtvis en mycket förenklad framställning av LW/DL-modellen. Vill man vara lite mer teknisk kan man säga att modellen ser ut på följande sätt: Man antar att det inom varje kommun finns en fördelning av väljarnas ideologiska preferenser. Väljarna kan delas upp i två olika grupper, de som stödjer det ena partiet och de som stödjer det andra, med hjälp av en brytpunkt som är definierad så att en väljare med denna ideologiska preferens är indifferent mellan de två partierna. Det som kommer att spela roll i fördelningen av resurser mellan de olika kommunerna är densiteten, dvs hur många väljare som finns, vid denna brytpunkt. Se originalartiklarna för en detaljerad beskrivning.

dessa väljare så är omfördelning till denna grupp en osäkrare investering än omfördelning till de egna supportrarna. Ett parti med riskaversion kommer att välja att investera så säkert som möjligt. Detta innebär att ett röstköpande parti kommer att ge mycket till sina supportrar, lite mindre till de rörliga väljarna och ingenting till det andra partiets supportrar.

Det är dessa två teorier vi testar på det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling. I kommande avsnitt kommer vi att beskriva vilka variabler vi använder för att testa dessa teorier och exakt hur vi gör detta.

### 3. Data

För att undersöka huruvida taktik har spelat roll i fördelningen av det statliga stödet till lokala investeringsprogram har vi studerat vilka kommuner som har fått sina projekt beviljade i den första vågen av ansökningar. Beslutet om dessa togs i mars–april 1998, alltså bara några månader före valet, vilket gör det hela extra intressant. I denna våg ansökte 115 kommuner om bidrag och av de inkomna ansökningarna beviljades 42, d v s drygt en tredjedel, och 73 fick avslag. De 42 beviljade kommunerna har fått dela på knappt 2,3 miljarder.<sup>5</sup> Vi kommer alltså att studera bidrag för vilka beslutet om hur de ska fördelas mellan kommunerna fattades före valet 1998. Detta skiljer sig från de teoretiska modellerna, som behandlar *löften* snarare än beslut om bidrag. En berättigad fråga i detta sammanhang är varför väljarna skulle låta sig påverkas av regeringens beslut, de har ju redan fått pengarna. Förutom det faktum att det finns empirisk evidens som säger att väljare faktisk påverkas av påbörjade program, så vill vi framhålla det faktum att programmet vi studerar är tänkt att pågå i flera perioder. Det handlar alltså om ett upprepat spel där det är rimligt att tänka sig att väljarna ser regeringens första be-

slut som en indikation på hur den kommer att agera även i framtiden.

#### 3.1 Hur fördelades de "ekologiska" statsbidragen? En första titt på data

Låt oss ta en första titt på data och studera hur de "ekologiska" statsbidragen fördelades i den första vågen. Finns det något mönster i vilka typer av kommuner som ansökt respektive vilka som fått sin ansökan beviljad? För att svara på dessa frågor delar vi in kommunerna dels efter deras storlek, dels efter deras geografiska läge.

I *Tabell 1* delar vi in kommunerna efter deras storlek och typ av population. Denna indelning följer Kommunförbundets klassificering av kommunerna i olika grupper. I de två första kolumnerna studerar vi de kommuner som ansökt om bidrag och i de fyra sista kolumnerna studerar vi de kommuner som fått sin ansökan beviljad. Från tabellen ser vi att alla de tre stora kommunerna (Stockholm, Malmö, Göteborg) har skickat in en ansökan. I övrigt är den andel inom varje kommungrupp som ansökt om bidrag spridd mellan 30 procent (för de kommuner som betecknas som "övriga mindre kommuner") och 57,7 procent (för de kommuner som betecknas som "större städer"). Övergår vi sedan till den andel av kommuner som fick sin ansökan beviljad, ser vi att denna varierar mer över de olika grupperna än vad som är fallet i de två första kolumnerna (d v s för de sökande kommunerna). Från de fyra sista kolumnerna i *Tabell 1* ser det ut som om de stora kommunerna (d v s, "stora städer", "större städer", och "övriga större kommuner") har favoriserats. Det motsatta verkar gälla för "industrikommuner", "landsbygdskom-

<sup>5</sup>I Appendix A3 i Dahlberg & Johansson [1999] anges vilka 115 kommuner som ansökte om bidrag respektive vilka 42 som fick sin ansökan beviljad. Det kan noteras att bland de projekt som beviljats utmärker sig boende och byggande, energiprojekt samt sanering och vatten och naturvård.

**Tabell 1** Antal kommuner inom varje grupp som ansökt om pengar respektive fått sin ansökan beviljad.

Kommungrupp	Sökande kommuner		Kommuner som fått sin ansökan beviljad			
	#/totalt	%	#/totalt	%	#/sökande	%
Storstäder	3/3	100	3/3	100	3/3	100
Förortskommuner	12/36	33.3	5/36	13.9	5/12	41.7
Större städer	15/26	57.7	10/26	38.5	10/15	66.7
Medelstora städer	19/40	47.5	6/40	15.0	6/19	31.6
Industrikommuner	19/53	35.8	5/53	9.4	5/19	26.3
Landsbygdskommuner	13/30	43.3	3/30	10.0	3/13	23.1
Glesbygdskommuner	11/29	37.9	0/29	0	0/11	0
Övriga större kommuner	11/31	35.5	7/31	22.6	7/11	63.6
Övriga mindre kommuner	12/40	30.0	3/40	7.5	3/12	25.0

**Not:** **Storstäder:** kommuner med mer än 200.000 invånare; **Förortskommuner:** Mer än 50% av kommunens förvärvsarbete har sin arbetsplats i en annan kommun; **Större städer:** kommuner med mer än 50.000 invånare och med mindre än 40% sysselsatta inom industrin; **Medelstora städer:** kommuner med 20.000 till 50.000 invånare och med mindre än 40% sysselsatta inom industrin; **Industrikommuner:** kommuner med mer än 40% sysselsatta inom industrin och som inte är glesbygdskommun; **Landsbygdskommuner:** kommuner med mer än 8.7% sysselsatta inom jord- och skogsbruk och som inte är glesbygdskommun; **Glesbygdskommuner:** kommuner med mindre än fem invånare per kvadratkilometer och med mindre än 20.000 invånare; **Övriga större kommuner:** Övriga kommuner med 15.000 till 50.000 invånare; **Övriga mindre kommuner:** Övriga kommuner med mindre än 15.000 invånare.

muner”, ”glesbygdskommuner”, och ”övriga mindre kommuner”. Det mest extrema fallet i den sistnämnda gruppen är ”glesbygdskommuner”, där ingen av de elva sökande kommunerna fick ta del av stödet.

Vilken är den geografiska spridningen på de kommuner som ansökt om pengar? Är den geografiska spridningen densamma för de kommuner som fått sin ansökan beviljad? Svaren på dessa frågor återfås i Tabell 2. Från de två första kolumnerna ser vi att, om vi exkluderar Blekinge (där ingen av de fem kommunerna sökte) och Gotland (där den enda kommunen sökte), så är den lägsta andelen som ansökt 23.1 procent (Östergötland) och den högsta andelen 63.6 procent (Jönköping). Men, precis som fallet var i Tabell 1, verkar det som om andelen av beviljade kommuner är mer ojämnt fördelad. Från de fyra sista kolumnerna i Tabell 2 ser det ut som om det varit en klar nackdel att vara en kommun i den

mer nordliga delen av Sverige: ingen av de 21 sökande kommunerna i Gävleborg, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten fick sin ansökan beviljad (inkluderar vi dessutom Dalarna och Västernorrland är det endast tre av de 30 sökande kommunerna i norra Sverige som fått sin ansökan beviljad).

### 3.2 Vilka variabler har vi använt för att förklara fördelningen av de ”ekologiska bidragen”?

I analysen har vi använt tre kategorier av förklarande variabler: politiska variabler, miljövariabler och variabler som på olika sätt mäter kommunernas ekonomiska behov. I detta avsnitt beskriver vi dessa variabler och presenterar lite deskriptiv statistik.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Se Dataappendix för exakta definitioner av de variabler som vi använder.

Tabell 2 Geografiskt läge på de sökande respektive beviljade kommunerna.

Län	Sökande kommuner		Kommuner som fått sin ansökan beviljad			
	#/totalt	%	#/totalt	%	#/sökande	%
Stockholm	12/25	48.0	7/25	28.0	7/12	58.3
Uppsala	2/6	33.3	0/6	0	0/2	0
Södermanland	3/9	33.3	0/9	0	0/3	0
Östergötland	3/13	23.1	1/13	7.7	1/3	33.3
Jönköping	7/11	63.6	1/11	9.1	1/7	14.3
Kronoberg	4/8	50.0	2/8	25.0	2/4	50.0
Kalmar	6/12	50.0	2/12	16.7	2/6	33.3
Gotland	1/1	100	0/1	0	0/1	0
Blekinge	0/5	0	0/5	0	0/0	0
Skåne	16/33	48.5	6/33	18.2	6/16	37.5
Halland	1/6	16.7	1/6	16.7	1/1	100
Göteborg/Bohuslän	5/15	33.3	3/15	20.0	3/5	60.0
Älvsborg	8/19	42.1	6/19	31.6	6/8	75.0
Skaraborg	6/17	35.3	3/17	17.6	3/6	50.0
Värmland	2/16	12.5	1/16	6.2	1/2	50.0
Örebro	5/12	41.7	4/12	33.3	4/5	80.0
Västmanland	4/11	36.4	2/11	18.2	2/4	50.0
Dalarna	5/15	33.3	1/15	6.7	1/5	20.0
Gävleborg	4/10	40.0	0/10	0	0/4	0
Västernorrland	4/7	57.1	2/7	28.6	2/4	50.0
Jämtland	4/8	50.0	0/8	0	0/4	0
Västerbotten	5/15	33.3	0/15	0	0/5	0
Norrbottnen	8/14	57.1	0/14	0	0/8	0

De politiska variablerna består av de variabler som ges av de två teoretiska modellerna: LW/DL och Cox-McCubbins. Enligt LW/DL-modellen kommer sannolikheten för en kommun att erhålla bidrag att öka med antalet lättrorliga väljare. För att mäta hur många dessa är gäller det att mäta något som kallas för "densiteten vid brytpunkten".<sup>7</sup> Denna variabel beskriver hur många väljare som är indifferent mellan de två blocken i varje kommun och alltså är lättrorliga. Vi använder två olika mått för att mäta detta; dels skattar vi densiteten vid brytpunkterna direkt genom att använda data från Svensk Valundersökning 1994, dels mäter vi, för varje kommun, avståndet mellan de två blockens röstandelar i valet till riksdagen. Den första variabeln, som vi

tar fram på samma sätt som Johansson [1999], mäter det vi vill mäta på ett relativt direkt sätt.<sup>8</sup> Vad gäller den andra variabeln så kan man visa att, givet vissa antaganden på hur de ideologiska preferenserna är fördelade i en kommun, kommer avståndet mellan blocken att vara ne-

<sup>7</sup>För en förklaring av vad som menas med "brytpunkten" se fotnot 4.

<sup>8</sup>Estimeringen av denna variabel går till så att vi först estimerar individernas preferenser för det socialistiska blocket framför det borgerliga, därefter estimerar vi fördelningen av dessa preferenser i de olika valkretsarna, och slutligen använder vi valresultatet från valet 1994 för att definiera brytpunkterna. För en närmare beskrivning hänvisar vi till Dahlberg & Johansson [1999] eller Johansson [1999].

gativt korrelerat med densiteten vid brytpunkten och därmed med antalet lätttrörliga väljare i kommunen. För att testa Cox-McCubbins modell använder vi två olika variabler som mäter hur starkt stödet för den socialistiska regeringen är i varje kommun. Dessa är dels en indikatorvariabel som anger om det är en socialistisk majoritet i kommunfullmäktige, dels en variabel som anger socialdemokraternas röstandel i varje kommun i 1994 års riksdagsval.

Eftersom huvudsyftet med det statliga stödet till lokala investeringsprogram är att stödja projekt som syftar till en ekologisk hållbar utveckling är det naturligt att även ta hänsyn till några slags miljövariabler. Vi har valt att använda dels en miljöklassificering gjord av tidningen Miljöeko som beskriver, via 16 olika variabler, hur långt de olika kommunerna har kommit i miljöarbetet (exempel på variabler är huruvida det finns någon utarbetad handlingsplan för kommunens Agenda 21-arbete eller om kommunen har någon Agenda 21-samordnare anställd), dels en variabel som beskriver miljöpartiets stöd bland väljarna i respektive kommun.<sup>9</sup> Eftersom de ekologiska bidragen även syftar till att höja sysselsättningen i kommunerna har vi tagit med en variabel som beskriver andelen vakanta jobb i kommunen.<sup>10</sup>

Slutligen har vi använt oss av några variabler som mäter kommunernas behov på ett eller annat sätt och som typiskt brukar användas vid liknande studier: skattebasen i kommunerna, hur mycket de betalar ut i socialbidrag, deras kassaflöde (Resultat 2) och andelen unga respektive andelen äldre invånare. Att vi tar med kommunernas skattebas motiveras dessutom av att LW/DL-modellen förutsäger att en röstköpande regering ger mer pengar till fattiga kommuner. Medelvärden och standardavvikelser för samtliga variabler ges i *Tabell 3*, där även variablernas förväntade tecken redovisas.

#### 4. Vilka kommuner erhåller bidrag? Empiriska resultat

Spelar taktiska överväganden någon roll när regeringen beslutar om vilka kommuner som ska få sina ansökningar beviljade? Genom att studera de 115 kommuner som ansökt om bidrag kan vi svara på denna fråga. Genom att skatta en sannolikhetsmodell där den beroende variabeln är en noll-ett ("inte få" – "få") variabel undersöker vi vad som bestämmer huruvida en kommun erhåller bidrag *givet* att kommunen har ansökt om pengar.<sup>11</sup> Resultaten från probitskattningarna återfinns i *Tabell 4*.<sup>12</sup>

Vi börjar med att testa Lindbeck-Weibull/Dixit-Londregan (LW/DL)-modellen. För att göra detta använder vi två olika variabler för att fånga hur många individer som finns vid brytpunkterna: dels den variabel som skattats av Johansson

<sup>9</sup> Vi har även experimenterat med olika varianter av miljöklassificeringen, men den variabel vi till slut valde var den som verkade fungera bäst.

<sup>10</sup> Vi testade dessutom med arbetslöshetsgraden i varje kommun som förklarande variabel, men den hade aldrig någon statistiskt säkerställd betydelse.

<sup>11</sup> De kommuner som ej lämnat in någon ansökan ingår därför inte i analysen. Eftersom vårt syfte är att studera om regeringen har använt det studerade statsbidragssystemet taktiskt eller ej, och då regeringen inte har möjlighet att ge bidrag till de kommuner som ej har ansökt om bidrag, känns detta som en rimlig ansats.

<sup>12</sup> Vi har också skattat mer avskalade modeller där vi enbart använt de politiska variablerna från respektive teoretisk modell samt skattebasen (som antas spela roll i LW/DL-modellen) samt de variabler som kan antas vara viktiga för det aktuella bidragsprogrammet (d v s vakansgraden i kommunen samt de två miljövariablerna). Vi har dessutom skattat modellen då vi antagit att slumpfelen är logistiskt fördelade (en logit modell). Detta gav resultat som var mycket likartade probitskattningarna.

Tabell 3 Deskriptiv statistik och förväntat tecken.

Variabel	Medelvärde	Standard- avvikelse	Förväntat tecken
Vakanser	0.16	0.11	+
Skattebas	92040.5	11455.8	-
Socialbidrag	0.93	0.47	+
Resultat 2	5.01	3.30	+
Andel unga	20.44	1.74	+
Andel äldre	17.67	5.18	+
Densitet vid brytpunkten	0.03	0.007	+
Avstånd mellan blocken	0.22	0.16	-
Socialistisk majoritet	0.51	0.50	+
Andel röster för Socialdemokraterna	0.45	0.09	+
Miljöklassificering	16.92	5.28	+/-
Andel röster för Miljöpartiet	0.05	0.03	+/-

[1999], dels "närhets-proxyn" (d v s distansen i röster mellan de två politiska blocken). Resultaten, som presenteras i de två första kolumnerna i *Tabell 4*, stödjer LW/DL-modellen. Låt oss först koncentrera oss på de två "taktiska" variablerna: densiteten vid brytpunkten (den estimerade) och avståndet mellan blocken i riksdagsvalet (närhets-proxyn). Från resultaten i den första kolumnen ser vi att effekten av den skattade densiteten vid brytpunkterna är statistiskt säkerställd och att den har det förväntade positiva tecknet: ju fler väljare det finns vid brytpunkten, d v s ju fler lätttrörliga väljare det finns, desto högre är sannolikheten att kommunen får pengar från regeringen. Denna slutsats ändras inte då vi istället använder "närhets-proxyn". Från den andra kolumnen i *Tabell 4* ser vi att även denna variabls effekt är statistiskt säkerställd med förväntat tecken: ju längre ifrån varandra de två blocken var i riksdagsvalet 1994, ju lägre är sannolikheten att en kommun får några pengar. Med andra ord, ju jämnare loppet var mellan de två blocken, desto fler lätttrörliga väljare finns det i kommunen, och desto högre är sannolikheten att kommunen får sin ansökan om bidrag beviljad av regeringen.

Bland de övriga förklarande variablerna är det endast miljö- och arbetsmarknadsvariablerna som ser ut att ha någon inverkan (i en statistisk mening) på fördelningsresultatet, även om denna inte är statistiskt säkerställd i alla skattade modeller. Från de skattade koefficienterna framgår att ju lägre vakansgraden är, ju högre kommunens miljöranking var 1997 och ju fler som röstade på miljöpartiet i kommunen i 1994 års val, desto högre är sannolikheten att kommunen erhåller pengar från de "ekologiska" bidragen. Eftersom ingen av de övriga kommunspecifika kontrollvariablerna har någon statistiskt säkerställd effekt i någon av skattningarna, verkar det som om det "ekologiska" bidragsprogrammet inte har använts för de traditionella jämlikhets- och/eller effektivitetsaspekterna. Vi anser att resultaten i de två första kolumnerna i *Tabell 4* ger ett starkt stöd för den hypotes som Lindbeck-Weibulls och Dixit-Londregans modell leder fram till: regeringen agerar taktiskt genom att ge pengar till de kommuner där det finns en stor andel lättpåverkade väljare.

Låt oss nu gå vidare till Cox-McCubbins modell. Vi använder två olika politiska variabler, vilkas syfte är att fånga storleken på regeringens supporterskaror, för



Tabell 4 Resultat från probitskattningar.

Variabler	Lindbeck-Weibulls/Dixit-Londregans modell		Cox-McCubbins modell	
Vakanser	-2.750 (1.732)	-3.688* (1.899)	-1.904 (1.611)	-1.938 (1.613)
Skattebas	3.77e-06 (1.77e-05)	1.33e-05 (1.79e-05)	-4.61e-06 (1.52e-05)	-8.82e-06 (1.44e-05)
Socialbidrag	.429 (.368)	.335 (.355)	.556* (.330)	.501 (.332)
Resultat 2	.068 (.051)	.072 (.050)	.061 (.046)	.062 (.046)
Andel unga	-.086 (.095)	-.145 (.101)	-.071 (.093)	-.063 (.092)
Andel äldre	-.057 (.043)	-.050 (.043)	-.050 (.037)	-.049 (.037)
Socialistisk majoritet			-.606** (.306)	
Andel röster för Socialdemokraterna				-3.548** (1.680)
Densitet vid brytpunkten	102.356** (32.886)		-.606** (.306)	
Avstånd mellan blocken		-4.584** (1.247)		-3.548** (1.680)
Miljöklassificering	.025 .031	.006 (.030)	.017 (.028)	.017 (.028)
Andel röster för Miljöpartiet	10.312* (6.261)	11.765* (6.265)	12.492** (5.991)	13.639** (5.947)
Konstant	-2.373 (3.645)	2.272 (3.550)	1.164 (3.164)	2.659 (3.348)
Antal observationer	114	115	115	115
Pseudo-R2	0.244	0.265	0.182	0.185
Log Likelihood	-56.73	-55.49	-61.77	-61.52

**Noter:** Standardfel anges inom parenteser. \*\* anger signifikans på 5-procents nivån och \* anger signifikans på 10-procents nivån.

att testa denna modell: för det första ”socialistisk majoritet”, som är en indikatorvariabel som antar värdet ett om det är en socialistisk majoritet i kommunfullmäktige (i annat fall antar den värdet noll), och för det andra ”andel röster för socialdemokraterna”, som mäter andelen röster i varje kommun som socialdemokraterna fick i 1994 års riksdagsval. Det framgår av resultaten i de två sista kolumnerna i

Tabell 4 att de två politiska variablerna har effekter som är statistiskt säkerställda på femprocentsnivån. Problemet för Cox-McCubbins modell är emellertid att båda de politiska variablerna har en negativ effekt, vilket går stick i stäv med modellens hypotes att regeringen gynnar sina egna supportere. Bland de övriga variablerna är det endast de två miljövariablerna vilkas effekter är statistiskt säkerställda. Vår

tolkning av resultaten i de två sista kolumnerna i *Tabell 4* är att vi inte finner något stöd för Cox-McCubbins modell.<sup>13</sup>

## 5. Är det taktiska användandet av de "ekologiska" statsbidragen av någon ekonomisk-politisk betydelse?

För att undersöka om det taktiska användandet av de "ekologiska" statsbidragen är av någon ekonomisk-politisk betydelse, studerar vi hur en marginell förändring i de variabler som verkade spela roll i Lindbeck-Weibull/Dixit-Londregan-modellen påverkar sannolikheten för att en kommun ska få sin ansökan beviljad. För att på bästa sätt beakta hur våra data ser ut, tänker vi oss att den marginella förändringen i en variabel motsvaras av en standardavvikelses förändring av variabeln i fråga.

Det visar sig att de politiska variablerna verkar vara ekonomiskt-politiskt mer betydelsefulla än miljö- och arbetsmarknadsvariablerna; om den skattade politiska variabeln ökar med en standardavvikelse eller om distansen mellan blocken minskar med en standardavvikelse (med andra ord: om andelen lätttrörliga väljare ökar med en standardavvikelse i en kommun), kommer sannolikheten att kommunen får sin ansökan beviljad att öka med cirka 25 procent. Detta ska jämföras med motsvarande siffror för vakansgraden (som är 10–14 procent), kommunens miljörating (1–5 procent), respektive andelen röster för miljöpartiet (ungefär 10 procent).<sup>14</sup>

## 6. Sammanfattning och slutsatser

Det ekonomiskt betydande bidragssystemet för att stödja lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling är unikt ur två aspekter. Dels för att en mycket stor makt över hur pengarna ska

fördelas har lagts direkt i händerna på regeringen, dels för att fördelningsprinciperna är diffust utformade. Detta har lett till en oro bland kritikerna för att resursfördelningen politiseras och även lett till att frågan har hamnat hos Riksdagens revisorer för utvärdering.

Politisering av fördelningen av statsbidrag kan gå till på två olika sätt. Den hypotes Riksdagens revisorer har haft i åtanke är att regeringen utnyttjar sin suveränitet över de "ekologiska" bidragen till att gynna sina egna supporters. Denna hypotes är också den som härleds i den teoretiska modell som utvecklats av Cox & McCubbins [1986]. Riksdagens revisorer finner dock inget stöd för denna hypotes (se rapport 1998/1999:8). En alternativ möjlighet, som presenteras i uppsatser av Lindbeck & Weibull [1987, 1993] och Dixit & Londregan [1996, 1998], är att regeringen köper röster genom att investera i de kommuner där det finns många lätttrörliga väljare. Denna hypotes testas aldrig av Riksdagens revisorer.

Genom att studera vilka kommuner som har fått sina projekt beviljade i den första vågen av ansökningar har vi undersökt huruvida regeringen har utnyttjat den unika situation som uppstått kring fördelningen av de "ekologiska" bidragen till att köpa röster. Beslutet om vilka av de

---

<sup>13</sup> I Dahlberg & Johansson [1999] genomförde vi dessutom en känslighetsanalys av LW/DL-modellen. Då vi i LW/DL-modellen inkluderade de politiska variablerna från Cox-McCubbins modell, visade det sig att effekterna av de politiska variablerna från LW/DL-modellen fortfarande var statistiskt säkerställda med förväntat tecken medan effekterna av de politiska variablerna från Cox-McCubbins modell inte visade sig vara statistiskt säkerställda. Vi anser därför att våra resultat för LW/DL-modellen är tämligen robusta.

<sup>14</sup> Effekterna av marginella förändringar presenteras mer utförligt i Dahlberg & Johansson [1999].

115 ansökande kommunerna som skulle få sina ansökningar beviljade togs i mars–april 1998, alltså bara några månader före valet. Beslutet innebar att 42 kommuner fick dela på knappt 2.3 miljarder.

Våra resultat tyder på att regeringen har utnyttjat sin suveränitet över de ”ekologiska” bidragen taktiskt. Mer specifikt, så finner vi starkt stöd för den förutsägelse som kommer från Lindbeck-Weibull/Dixit-Londregan-modellen, alltså att regeringen köper röster genom att investera i de kommuner där det finns många lättroliga väljare. Det taktiska elementet vi finner stöd för är betydelsefullt, såväl ur en statistisk som ur en ekonomisk-politisk synvinkel. I likhet med Riksdagens revisorer finner vi däremot *inget* stöd för hypotesen att regeringen köper röster genom att investera i de regioner där de redan har många och starka supporters.

Det faktum att regeringen verkar ha utnyttjat sin beslutanderätt över de ”ekologiska” statsbidragen taktiskt kastar även skuggor över Kommundelegationen, den sk kommunakuten, vars inrättande återaktualiserat frågan om hur statliga bidragsprogram ska utformas och var beslutandemakten över dessa ska ligga. I augusti 1999 beslutade nämligen regeringen att kommuner som inte klarat av att få balans i sin ekonomi till år 2000 kan få ta del av ett nyinrättat statligt stöd. Även över detta stödprogram har regeringen ett starkt inflytande. Ärendena utreds visserligen av Kommundelegation, men det är regeringen som fattar beslut om både vilka ärenden som delegationen ska behandla och om vilka kommuner som i slutändan ska beviljas stöd. Då dessutom två av delegationens tre medlemmar är socialdemokrater, kommer det att bli svårt att slita sig från misstankarna om att taktiska överväganden kommer att påverka även hur denna summa fördelas över kommunerna.

Huruvida det taktiska inslaget i fördelningen av statligt stöd till lokala investeringsprogram leder till ett ineffektivt an-

vändande av de statliga medlen kan vi inte uttala oss om utifrån vår studie. Dock kan man misstänka att den fördelning av statsbidrag som uppstår då politiker tänker och agerar taktiskt knappast överensstämmer med den som skulle ha uppstått om istället enbart effektivitetshänsyn eller, som i det speciella fall vi studerat, ekologiska hänsyn, fått styra. Vi anser därför att man bör vara försiktig när man utformar statsbidragssystem och undvika statligt stöd med diffusa fördelningsnormer och system där i princip all beslutandemakt ligger hos regeringen. Även om politiker inte utnyttjar resurser taktiskt så kommer statsbidragssystem utformade enligt samma mönster som det statliga stödet för att främja en ekologiskt hållbar utveckling alltid att leda till misstankar om att pengarna utnyttjas för röstköp. Klara, av politikerna utformade, regler om vilka kommuner som ska få bidrag och oberoende tjänstemän som följer dessa, är ett bra sätt att undvika godtycke och även misstankar om sådant.

## Referenser

- Anderson, G. M. och R. D. Tollison [1991], ”Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending, 1933–1939”, *Journal of Law and Economics* 34, 161–175.
- Cox G. W. och M. D. McCubbins [1986], ”Electoral Politics as a Redistributive Game”, *Journal of Politics* 48, 370–389.
- Dahlberg, M. och E. Johansson [1999], ”On the Vote Purchasing Behavior of Incumbent Governments”, Working Paper 1999:24, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. Uppsatsen kan laddas ner från: <http://www.nek.uu.se/research/workpap.html>
- Dixit, A. och J. Londregan [1996], ”The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics”, *Journal of Politics* 58, 1132–1155.
- Dixit, A. och J. Londregan [1998], ”Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics”, *Quarterly Journal of Economics* 113, 497–529.
- Johansson, E. [1999], ”Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Some Em-

pirical Evidence from Swedish Municipalities”, i E. Johansson ”Essays on Local Public Finance and Intergovernmental Grants”, Doktorsavhandling, National-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Levitt, S. D. och J. M. Snyder [1995], ”Political Parties and the Distribution of Federal Outlays”, *American Journal of Political Science* 39, 958–980.

Lindbeck, A. och J. Weibull [1987], ”Balanced-budget Redistribution as the Outcome of Political Competition”, *Public Choice* 52, 273–297.

Lindbeck, A. och J. Weibull [1993], ”A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy” *Journal of Public Economics* 51, 195–209.

Riksdagens Revisorer [1999], ”Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling”, *Rapport 1998/1999:8*.

SFS 1998:23, *Förordning om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället*.

Stein, R. M. och K. N. Bickers [1994], ”Congressional Elections and the Pork Barrel”, *Journal of Politics* 56, 377–399.

Wallis, J. J. [1996], ”What Determines the Allocation of National Government Grants to the States?”, NBER Historical paper 90.

Wright, G. [1974], ”The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis”, *Review of Economics and Statistics* 56, 30–38.

## Dataappendix

Alla variabler gäller för 1997 om ej annat anges.

### Variabler som mäter kommunernas behov

#### Vakanser

Antal nya och kvarstående vakanser dividerat med antalet arbetslösa personer i kommunen.

#### Skattebas

Kommunens skattebas per capita.

### Socialbidrag

Summa utbetalda socialbidrag per capita.

### Resultat 2

Kommunens kassaflöde efter att finansiella och övriga kostnader har dragits av.

### Andel unga

Andel av kommunens befolkning som är yngre än 16.

### Andel äldre

Andel av kommunens befolkning som är äldre än 64.

## Politiska variabler

### Densiteten vid brytpunkten

Densiteten vid brytpunkten, skattad som i Johansson [1999].

### Avstånd mellan blocken

Absolutvärdet av skillnaden mellan röstandel för det socialistiska och det borgerliga blocken i 1994 års val till riksdagen (för varje kommun). Det socialistiska blocket består av S, V och Mp och det borgerliga av M, Fp, C, Kd, NyD.

### Socialistisk majoritet i kommunfullmäktige

En dummyvariabel som antar värdet 1 om S och V fick mer än 50 procent av rösterna i 1994 års val till kommunfullmäktige och 0 i övriga fall.

### Andel röster för Socialdemokraterna

Andel röster i varje kommun för S i riksdagsvalet 1994.

## Miljövariabler

### Miljöklassificering

Miljöklassificeringen genomförs varje år av miljötidningen ”Miljö Eko”. 1997 års klassificering presenterades i Miljö Eko Nr. 5, 1997.

### Andel röster för Miljöpartiet

Andel röster för Mp i valet till kommunfullmäktige 1994.