

Har svenska kommuner mjuka budgetrestriktioner?

**MATZ DAHLBERG
PER PETERSSON-LIDBOM**

Matz Dahlberg är docent och lektor vid nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet. Hans forskning berör huvudsakligen frågor om offentlig ekonomi, politisk ekonomi och ekonometri. matz.dahlberg@nek.su.se.

Per Pettersson-Lidbom är fil dr och biträdande lektor vid nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Hans forskning är empiriskt inriktad och gäller framförallt politisk ekonomi och empiriska metoder. pp@ne.su.se.

I artikeln undersöker författarna om en kommuns finansiella problem orsakas av alltför stort risktagande från kommunens sida eller av att kommunerna avsiktligt spenderat alltför mycket med en förväntan om att regeringen skall stå för notan (ge bailouts). En analys av det finansiella hjälpprogram som existerade 1974-1992 visar att ju högre en kommuns förväntan att få en bailout är, desto större är dess skuld. Detta tyder på att kommunerna strategiskt anpassar sin skuldsättning efter de bidragssystem som finns. Författarna studerar även det finansiella hjälpprogram som existerade under andra halvan av 1990-talet. En enkel analys visar att de faktorer (främst inkomst- och befolkningsförändringar) som de centrala beslutsfattarna huvudsakligen skulle fördela pengar efter inte kan förklara kommunernas skuldsättning.

Den vertikala maktstrukturen i OECD-länderna karaktäriseras av en hierarki av två eller tre politiska nivåer. Enhetsstater som Sverige har typiskt två nivåer, medan federala stater som Tyskland typiskt har tre eller fler nivåer. Denna struktur fungerar som en bas för att tilldela olika uppgifter till lokala beslutsenheter (kommuner fortsättningsvis), uppgifter som de kan fullfölja på ett bättre sätt än den centrala beslutsenheten (i fortsättningen regering) pga sin närhet till invånarna och bättre kännedom om de lokala ekonomiska villkoren.¹ Decentralisering av den offentliga sektorn kan också skapa en konkurrens mellan kommuner som leder till ett effektivt tillhandahållande av lokal service.²

En nackdel med decentralisering av den offentliga sektorn är dock risken att kommunerna hänger sig åt strategiskt beteende för att dra till sig finansiella resurser från regeringen och att decentralisering som ett resultat leder till mjuka budgetrestriktioner på den kommunala nivån.³ Den lokala budgetrestriktionen definierar de totala intäkterna, insamlade från lokala källor och som bidrag från regeringen, som förväntas vara tillgängliga för att finansiera de lokala utgifterna under ett fiskalt år. Enligt Maskin (1996) är budgetrestriktionen mjuk om kommunerna upplever att regeringen saknar förmågan eller viljan att hålla dem till den fastslagna budgetrestriktionen. Dvs om en kommun kan förutse att den kan få regeringen att ge dem mer bidrag än vad som var bestämt på förhand under ett fiskalt år.

¹ Närhet till invånarna är det huvudsakliga argumentet för att motivera lokala regeringar i den ekonomiska teorin om "fiskal federalism"; se Oates (1999).

² Detta är ett utslag av så kallad "yardstick competition". Se Besley och Case (1995).

³ Konceptet "mjuka budgetrestriktioner" introducerades av Kornai (1979, 1980).

Bailouts kan vara en viktig typ av mjuk budgetrestriktion i praktiken, beroende på om de leder till strategiskt beteende hos kommunerna eller inte. Vi definierar bailouts som händelser där regeringen tillhandahåller mer finansiella resurser till kommunerna än vad som var bestämt på förhand när de senare förklarar sig oförmögna att fullgöra sina åtaganden utan de extra resurserna. När ska man då betrakta bailouts som ett problem? Bailouts involverar en kommun i finansiell kris; dvs det finns en efterfrågan på en bailout och en regering som beslutar att tillhandahålla extra medel. Huruvida detta är ett problem eller inte beror på i vilken utsträckning det senare är ett resultat av strategiskt beteende från kommunens sida, t ex i form av finansiell försumlighet eller alltför stort risktagande. Vi skulle inte betrakta det som ett problem om oförmågan hos en kommun att ta hand om sin skuld beror på en extremt hård och oväntad makroekonomisk utveckling som ligger utanför dess kontroll och inte på någon finansiell oförsiktighet. En bailout är då snarast att betrakta som en försäkring.⁴

Om, å andra sidan, den finansiella krisen är ett resultat av alltför stort risktagande från kommunernas sida, eller av att kommunerna avsiktligt spenderat alltför mycket givet deras finansiella resurser med en förväntan om att regeringen skall stå för notan, då är det att betrakta som ett problem. Detta är den mjuka budgetrestriktionens väsen.⁵

Bailouts av kommuner har under de senaste tre decennierna varit ett vanligt fenomen runt om i världen och faktiska episoder av bailouts har dragit till sig avsevärt med uppmärksamhet, såväl från akademiskt håll som från internationella ekonomiska organisationer som Världsbanken och den Interamerikanska utvecklingsbanken.⁶ Bailouts har även förekommit i Sverige under en längre tid.

Syftet med den här artikeln är dels att redogöra för ett par faktiska perioder av bailouts av svenska kommuner som förekommit under de senaste 30 åren och dels att undersöka om bailouts av kommunerna har någon effekt på kommunernas ekonomiska beteende. Den fråga som vi försöker besvara är: betar sig de kommuner som har en hög förväntan på att få bailouts mer finansiellt oaktsamt än övriga kommuner?

1. Bailouts av svenska kommuner

Under de senaste 30 åren har det funnits två perioder i Sverige som kan klassificeras som bailouts av kommuner. Den ena härrör sig till det finansiella hjälpprogram för kommuner, ”extra statsbidrag”, som existerade mellan 1974 och 1992. Den andra härrör sig till de finansiella hjälpprogram för kommuner som existerade under 1990-talet.

⁴ Se Anderssons bidrag i detta temanummer för en utförligare diskussion om riskspridning och transfereringar mellan regioner.

⁵ De två begreppen ”mjuk budgetrestriktion” och ”bailoutproblem” kommer att användas synonymt i denna artikel.

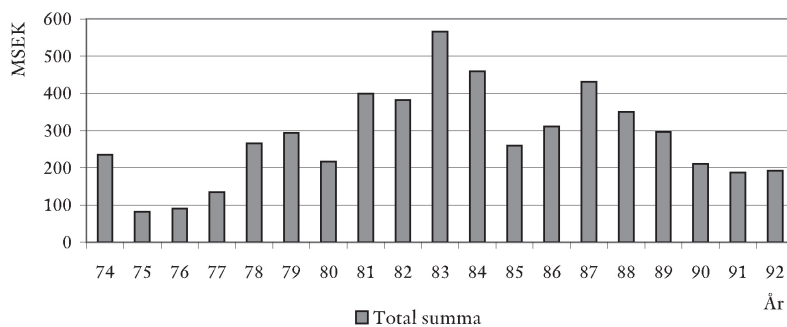
⁶ Två samlingar som diskuterar olika bailoutepisoder är t ex Rodden m fl (2003) och Fernandez-Arias m fl (2003).

Det finansiella hjälpprogrammet 1974–1992

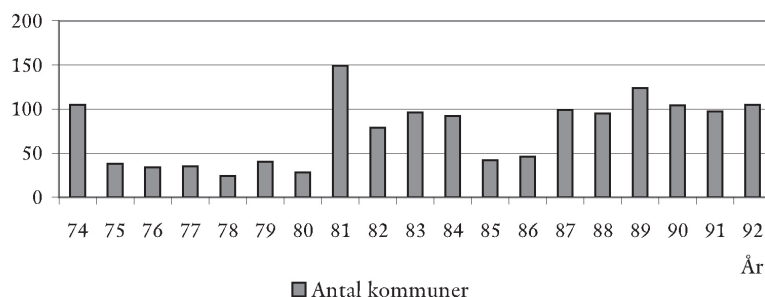
Mellan 1974 och 1992 tillhandahöll regeringen ett speciellt program för finansiell hjälp av kommuner med finansiella problem. Kommunerna kunde ansöka om bidrag direkt från regeringen, vilken i sin tur diskretionärt beslöt vilka kommuner som skulle få sin ansökan beviljad. Under detta program spenderades totalt 5 361 miljoner kronor (i 1991 års priser), eller i snitt 282 miljoner kronor årligen (den totala summan som spenderades årligen i detta program framgår av figur 1). Mellan 1975 och 1980 erhöll mindre än 50 kommuner per år bidrag från detta program, medan ca 100–150 kommuner årligen erhöll bidrag under perioden 1981–1992 (se figur 2). Det genomsnittliga bidraget uppgick till 0,36 procent av de årliga kommunala utgifterna, vilket är ganska lite. Det största bidraget till en kommun uppgick dock till 5,3 procent av dess årliga utgifter, vilket indikerar att de extra statsbidragen kunde vara ekonomiskt betydelsefulla i enskilda fall.

Det är detta finansiella hjälpprogram som vi använder för att analysera om bailouts har någon effekt på kommunernas ekonomiska beteende, varför detta program kommer att diskuteras något utförligare i avsnitt 3.

Figur 1
Pengar fördelade i det extra statsbidragsprogrammet 1974–1992 (MSEK)



Figur 2
Antal kommuner som fick pengar från det extra statsbidragsprogrammet 1974–1992



De finansiella hjälpprogrammen under 1990-talet⁷

Under den första halvan av 1990-talet hamnade flera kommuner i svåra ekonomiska problem, manifesterade i stora budgetunderskott. Många av kommunerna med finansiella problem vände sig till regeringen för finansiell hjälp.⁸ Bland de första att söka hjälp var Haninge (1992) och Bjuv (1995/1996). Både Haninge och Bjuv hade svåra betalningsproblem till följd av ekonomiska problem inom de kommunala bostadsbolagen (Haningehem respektive Bjuvsbyggen) och båda kommunerna var mycket nära konkurs. Haninge hade att reglera en skuld på 1,3 miljarder kronor och Bjuv hade i mars 1998 en skuld på 627 miljoner kronor. I båda dessa fall gick regeringen in och räddade kommunerna från konkurshotet genom att ge finansiell stöd.

I kölvattnet av dessa händelser vände sig ett flertal kommuner till regeringen för att få finansiell hjälp. För att kunna hantera den ökade efterfrågan inrättades två delegationer, *Bostadsdelegationen* och *Kommundelegationen*. Bostadsdelegationen inrättades den 1 juli 1998. Den behandlade huvudsakligen de fall i vilka de finansiella problemen hängde ihop med det kommunala bostadsbolaget. Bostadsdelegationen beaktade enbart kommuner med svåra finansiella problem. Besluten togs kontinuerligt under perioden 1998–2001 och de beslut de tog var slutgiltiga. De direktiv som lades av regeringen, och som skulle vara grunden för Bostadsdelegationens beslut, var mindre tydliga än de direktiv som gavs åt Kommundelegationen. Bostadsdelegationen är numera nedlagd.

Kommundelegationen inrättades den 19 augusti 1999, efter det att regeringen insett att många kommuner inte skulle komma att leva upp till budgetbalanskravet år 2000. De berörda kommunerna hävdade att det var externa faktorer som var orsaken till att de inte fick sina budgetar i balans. Som en följd av detta beslutade regeringen att upprätta ett bidragsprogram för de kommuner för vilka detta visade sig vara sant. Kommunerna kunde söka dessa bidrag och det ålades Kommundelegationen att förbereda fallen och att föreslå vilka kommuner som skulle få sin ansökan beviljad. Det slutgiltiga beslutet togs dock av regeringen. Kommundelegationens förslag lades fram vid ett och samma tillfälle år 2000. Kommundelegationen lades därefter ned.

Några av besluten tog regeringen själv utan att föra över ansökningarna till någon av de två delegationerna. Dessutom behandlade Kommundelegationen och Bostadsdelegationen en del ansökningar gemensamt. I dessa fall tog regeringen de slutgiltiga besluten.

Tabell 1 visar hur ansökningarna var fördelade över de olika beslutsfattande enheterna. De 136 ansökningarna som sammanfattas i tabellen kom från 107 olika kommuner. Av de 28 kommuner som ansökte två gånger hade

⁷ Diskussionen i detta avsnitt följer Dahlberg och von Hagen (2003). En utförligare diskussion av de finansiella hjälpprogrammen under 1990-talets andra hälft återfinns i Riksdagens Revisorer (2001).

⁸ Det var huvudsakligen kommuner som ansökte om finansiell hjälp, men även vissa landsting gjorde det. Här fokuserar vi på kommunerna.

Tabell 1
Kommuners ansökningar om finansiell hjälp i slutet av 1990-talet

Beslutsfattare	Beviljade ansökningar	Avslagna ansökningar	Totalt
Bostadsdelegationen	24	38	62
Centrala regeringen (efter förslag från Kommundelegationen)	22	23	45
Centrala regeringen (efter förslag från båda delegationerna)	14	0	14
Centrala regeringen (utan förslag från någon av delegationerna)	0	15	15
Totalt	60	76	136

sju stycken en ansökan som behandlades direkt av regeringen och en som behandlades av Bostadsdelegationen.⁹ De övriga 21 kommunerna hade en ansökan som behandlades av Bostadsdelegationen och en som behandlades av Kommundelegationen.¹⁰

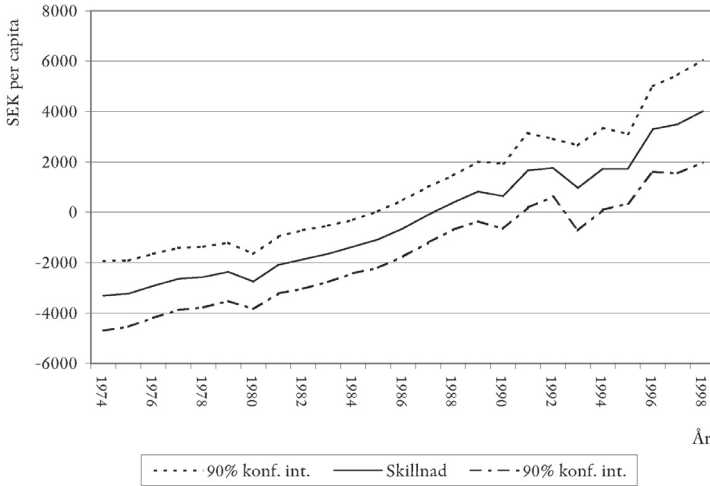
Eftersom Kommundelegationens beslut togs vid en och samma tidpunkt och var grundade på tydligare direktiv än Bostadsdelegationens beslut, kommer vi att beskriva Kommundelegationens beslut mer utförligt. Båda delegationerna baserade sina beslut huvudsakligen på de berörda kommunernas skuldsituation.¹¹

I figur 3 visas skillnaden mellan den genomsnittliga skulden per capita för de kommuner som ansökt om finansiell hjälp och de icke-sökande kommunerna från 1974 till 1998, tillsammans med ett 90-procentigt konfidensintervall. I mitten av 1970-talet hade de sökande kommunerna en signifikant lägre skuld per capita än de icke-sökande kommunerna. 1998 var skillnaden dock signifikant positiv. Detta indikerar att de kommuner som ansökte om finansiell hjälp karaktäriserades av en mycket snabbare skuld tillväxt än de kommuner som inte ansökte om hjälp under denna period. Man kan notera att skillnaden var relativt stabil i början av 1990-talet men att tendensen till snabbare skuld tillväxt bland de sökande kommunerna återkom efter 1995. Som framgår av figur 4 var dessutom de genomsnittliga utgifterna per capita i de sökande kommunerna lägre än i de icke-sökande på 1970-talet och början på 1980-talet, för att vara högre därefter. Korrelationen mellan skillnaden i skuld och skillnaden i utgifter är 0,93. Gruppen av sökande kommuner har alltså haft en mycket högre tillväxttakt i utgifterna jämfört

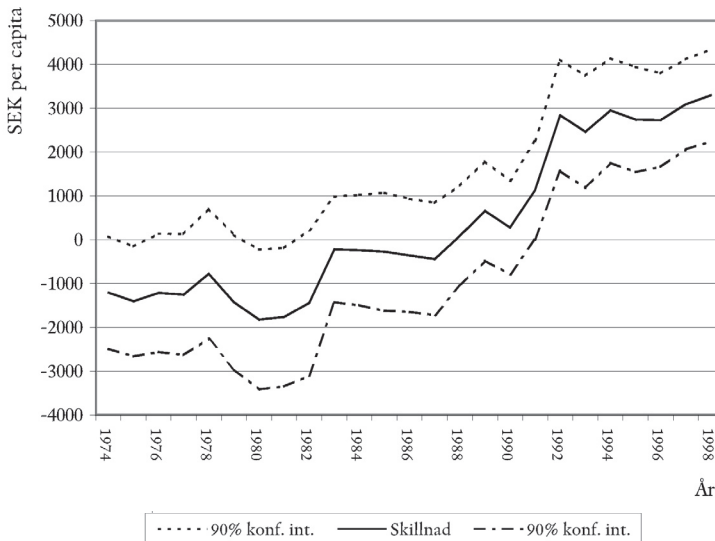
⁹ Medan alla sju fick nobben av regeringen fick två kommuner bifall från Bostadsdelegationen (Nordanstig och Timrå).

¹⁰ Elva kommuner fick avslag av båda delegationerna (Boxholm, Finspång, Gullspång, Hallstahammar, Karlskoga, Norberg, Robertsfors, Skinnskatteberg, Sävsjö, Älvkarleby och Övertorneå). Sju av kommunerna fick sin ansökan beviljad av båda delegationerna (Dorotea, Gällivare, Haparanda, Karlsborg, Kristinehamn, Olofström och Surahammar). Tre kommuner fick avslag från en delegation och bifall från den andra (Grums och Munkedal fick bifall från Bostadsdelegationen medan Nordmaling fick bifall från Kommundelegationen).

¹¹ Se Finansdepartementet (1999). Trenden för kommunernas utgifter är mycket lik den för deras skuld.



Figur 3
Skillnad mellan
sökande och icke
sökande kommuners
genomsnittliga skuld



Figur 4
Skillnad mellan
sökande och icke
sökande kommuners
genomsnittliga
utgifter

med gruppen av de icke sökande kommunerna, något som möjligen indikerar svag fiskal disciplin.

I tabell 2 visas resultatet av en regression av förändringen i skuld per capita för alla kommuner mellan 1974 och 1998 på två kategorivariabler som betecknar de två grupperna av sökande kommuner (sökt och fått bifall respektive sökt och fått avslag). Kommuner som ansökte om finansiell hjälp men som inte fick sin ansökan beviljad (ANG) ökade sin skuld med 7 067 kronor mer per capita än de kommuner som inte ansökte om hjälp, medan kommuner som ansökte om finansiell hjälp och fick sin ansökan beviljad (AG) ökade sin skuld med 5 271 kronor mer per capita än de kommuner som inte ansökte om hjälp mellan 1974 och 1998. Skillnaden mellan de två

Tabell 2
Förändring av skuld
mellan 1974 och 1998

Variabel	ANG	AG	Konstant
Koefficient (Standardfel)	7066,7 (2135,18)	5271,3 (1394,42)	-613,3 (597,14)
t-kvot	3,31	3,78	-1,03
R ²			0,073
Antal obs.			277

Anmärkning: ANG är en kategorivariabel som antar värdet 1 om kommunen ansökte om hjälp men fick avslag, 0 annars. AG är en kategorivariabel som antar värdet 1 om kommunen ansökte om hjälp och fick sin ansökan beviljad, 0 annars. OLS-skattning med heteroscedasticitetskonsistenta standardfel.

Tabell 3
En empirisk modell
av kommunal skuld-
tillväxt

Variabel	Koefficient (Standardfel)	t- kvot
Ansökt om hjälp, avslag	5950,3 (2103,87)	2,82
Ansökt om hjälp, bifall	4716,4 (1461,65)	3,23
Δ Population	-8151,5 (3055,19)	-2,67
Δ Andel personer i åldern 0-15	244,4 (334,83)	0,73
Δ Andel personer i åldern 65+	-413,9 (382,98)	-1,081
Δ Skattebas	0,091 (,099)	0,92
Konstant	-1575,0 (3672,94)	-0,43
R ²		0,123
Antal obs.		277

Anmärkning: 'Ansökt om hjälp, avslag' är en kategorivariabel som antar värdet 1 om kommunen ansökte om hjälp men fick avslag, 0 annars. 'Ansökt om hjälp, bifall' är en kategorivariabel som antar värdet 1 om kommunen ansökte om hjälp och fick sin ansökan beviljad, 0 annars. OLS-skattning med heteroscedasticitetskonsistenta standardfel.

sökande grupperna av kommuner och gruppen av ej sökande kommuner är signifikant, medan skillnaden mellan de två sökande kommungrupperna inte är det. Kommunerna som ansökte men fick avslag ökade alltså sin skuld med i genomsnitt 6 453 per capita över denna period, jämfört med 4 658 för den beviljade gruppen och en minskning med 613 kronor per capita i gruppen av ej sökande kommuner.

Skuldekvationer för kommunerna skattas typiskt som en funktion av populationsförändringar (Δ Population), förändringar i andelen personer yngre än 16 år, (Δ Andel personer i åldern 0-15) och äldre än 65 år (Δ Andel

personer i åldern 65+), samt förändringar i skattebasen (Δ Skattebas). Dessa variabler betraktades också av regeringen som de huvudsakliga "externa effekterna" som påverkade kommunernas finanser.¹² För att undersöka vilken effekt dessa variabler har haft på förändringen i skuld över perioden 1974–1998 skattar vi den ekvation som presenteras i tabell 3. Resultaten visar att effekten av de två kategorivariablerna för de sökande kommunerna minskar med 11 procent för den sökande och beviljade gruppen och med 16 procent för den sökande men nobbade gruppen. Skillnaden till den ej sökande gruppen av kommuner förblir dock statistiskt signifikant. Detta indikerar att endast en liten del av skuldökningen för de sökande kommunerna relativt de ej sökande beror på uppenbara externa faktorer.

En närmare titt på data visar att de externa faktorerna och tidigare mönster i tillväxten av skuld var ganska likartade för de kommuner som fick sin ansökan beviljad och för de som fick sin avslagen. Beslutet att ge eller inte ge pengar till en sökande kommun verkar alltså inte vara relaterat till externa faktorer eller till tidigare skuldmönster.

Sammanfattningsvis indikerar alltså den empiriska evidensen att finansiellt stöd utgick huvudsakligen till kommuner som åsamkat sig större skulder än andra, och att de externa faktorerna som delegationerna huvudsakligen skulle titta på inte förklarade kommunernas finansiella problem. Huruvida dessa bailouts var resultatet av strategiskt beteende från kommunernas sida är mer svårbedömt utifrån den analys som hittills gjorts. Denna fråga kommer vi dock att studera närmare härnäst.

2. Leder bailouts till beteendeförändringar hos kommunerna?

I detta avsnitt kommer vi att mer i detalj analysera om de extra statsbidrag som delades ut mellan 1974 och 2002 ledde till några beteendeeffekter hos kommunerna. Avsnittet baseras på Pettersson-Lidbom och Dahlberg (2005).¹³

Hur kan vi korrekt skatta ett samband?

Som diskuterades i början av artikeln existerar ett bailoutproblem om det är så att kommunernas förväntan om att erhålla bailouts påverkar deras beteende i den meningen att de kommer att bete sig mer finansiellt oaktsamt. För att undersöka om det finns ett bailoutproblem vill vi alltså skatta ett samband av typen

$$(1) \quad Y_{it} = \alpha + \pi B_{it}^e + X_{it} + u_{it},$$

där i och t betecknar kommun respektive år, Y betecknar det ekonomiska

¹² Finansdepartementet (1999).

¹³ Det extra statsbidragsprogrammet 1974–2002 analyseras också av Pettersson-Lidbom och Wiklund (2002).

utfall som vi vill undersöka (i detta fall kommunernas skuld), B^e betecknar kommunernas subjektiva förväntningar att få en bailout av regeringen, X är ett antal kontrollvariabler och u är en felterm. α , π och β är parametrar som ska skattas. Den parameter som vi huvudsakligen är intresserade av att skatta är alltså π , som mäter effekten av förväntningar på det ekonomiska utfallet. Om det är så att vi har ett bailoutproblem (dvs om kommunerna har mjuka budgetrestriktioner) skulle vi förvänta oss ett positivt värde på π som är statistiskt skilt från noll. Annars kan vi inte säga att ett problem existerar.

Den springande punkten är alltså att mäta kommunernas förväntningar om att erhålla bailouts. Men hur ska man mäta förväntningar? Detta kan göras på olika sätt, men vi argumenterar för att det lämpligaste är att använda huruvida en kommun fått en bailout eller inte som en grov skattning av kommunernas bailoutförväntningar. Eftersom förväntningarna om bailouts naturligtvis inte är de samma som faktiska bailouts finns det ett mätfel förknippat med detta mått. För att i sin tur lösa detta problem måste man hitta en variabel (ett "instrument") som samvarierar med det faktiska utfallet (dvs med huruvida en kommun fått en bailout eller inte) men som inte i sig påverkar (eller påverkas av) det ekonomiska utfall vi studerar (dvs kommunens skuldsättning). Dessutom måste instrumentet uppfylla två ytterligare krav då det handlar om bailouts: det måste avspegla diskretionära beslut hos regeringen (vid regelbaserade beslut finns ingen osäkerhet om hur pengar fördelas) och det måste vara baserat på information som kommunerna faktiskt använder sig av då de formar sina bailoutförväntningar (annars finns det ingen anledning att hålla de empiriska resultaten för trovärdiga).¹⁴

Som instrument för en kommuns bailoutförväntningar använder vi oss av grannkommunernas bailouts året innan (mätt som genomsnittligt antal bailouts som grannkommunerna fick året innan). Att en kommuns förväntningar kan påverkas av vad som händer i den lokala omgivningen verkar rimligt. T ex argumenterar Kornai m fl (2003) att "[t]he more frequently financial problems elicit support in some part of the economy, the more organizations in that part of the economy will count on getting support themselves." Det verkar med andra ord trovärdigt att anta att en kommun använder information om bailouts i sin omgivning för att forma bailoutförväntningar. Detta resonemang är också relaterat till litteraturen om grann-effekter och sociala interaktioner (se t ex Brock och Durlauf 2001, Durlauf 2004 samt Moffitt 2001).

Det som kan ställa till problem för vårt val av instrument är om det finns chocker som påverkar kommunernas skuld och som dessutom är korrelerade med grannarnas bailouts året innan. Det är därför viktigt att inkludera kontrollvariabler i ekvation (1) som fångar upp dessa chocker. Vilka kontrollvariabler vi använder återkommer vi till i nästa avsnitt.

¹⁴ För en utförlig diskussion om varför denna ansats är att föredra och vilka antaganden som krävs för att den ska fungera, se Pettersson-Lidbom och Dahlberg (2005).

Kortfattat kan man alltså säga att skattningarna av om en kommuns bailoutförväntningar ett visst år påverkar dess ekonomiska utfall det året sker i två steg. Först använder vi oss av det genomsnittliga antalet bailouts bland grannkommunerna året innan för att skatta kommunens förväntningar att erhålla bailouts ett visst år. Därefter substituerar vi in de skattade bailoutförväntningarna för B_{it}^e i ekvation (1) och skattar den ekvationen för att erhålla ett estimat på effekten av dessa förväntningar på kommunens skuldsättning (π).

Beskrivning av datamaterialet

För att kunna undersöka om det existerar ett bailoutproblem med den metod som vi föreslagit behöver vi data som sträcker sig över flera år. Vi kommer därför att använda oss av det finansiella hjälpprogram för kommuner som existerade mellan 1974 och 1992. Under denna period var regeringen enligt lag, se text SFS 1973:433, SFS 1979:362 och SFS 1988:491, skyldig att tillhandahålla finansiell hjälp (bailouts) till kommuner. Sammanlagt tillhandahöll regeringen under denna period 1697 bailouts till kommunerna. I genomsnitt fick kommunerna ett extra statsbidrag på 166 kronor per capita (med en standardavvikelse på 224), vilket motsvarar 1,6 procent av den genomsnittliga totala skulden (som var 10 216 kronor per capita).

Det är två karaktäristika hos det finansiella hjälpprogrammet som gör det attraktivt för att studera bailoutproblemet. För det första så utgjorde inte det finansiella hjälpprogrammet en del av det vanliga statsbidragsprogrammet. Detta är en viktig aspekt eftersom det traditionella statsbidrags-systemet i stor utsträckning är hårt styrt av regler och förordningar. Det finansiella hjälpprogram som vi använder oss av var diskretionärt styrt av regeringen och regeringen var tvungen att varje år fatta nya beslut om hur de extra statsbidragen skulle fördelas mellan kommunerna. Som diskuterats tidigare är den diskretionära karaktären hos besluten en viktig komponent för att det ska vara möjligt att undersöka problemet med mjuka budgetrestriktioner.

För det andra var programmet explicit till för att användas på kommuner med finansiella problem. Programmet fungerade så att kommuner kunde få finansiell hjälp på två olika sätt. Antingen så kunde regeringen fördela extra bidrag på eget initiativ eller så kunde kommunerna ansöka direkt till regeringen. I båda dessa fall skulle den finansiella hjälpen från regeringen endast gå till kommuner med finansiella problem. För de kommuner som ansökte om hjälp var ansökningsproceduren följande: kommunerna var tvungna att skicka in sin ansökan före den sista mars.¹⁵ Regeringen fattade sedan sitt beslut under hösten samma år och det extra statsbidraget betalades sedan ut under det påföljande året. För varje år var det ca 25 till 60 av de

¹⁵ Detta datum gäller för perioden 1980–1992. För 1974 var kommunerna tvungna att ansöka före den sista juni, och för perioden 1975–1979 var de tvungna att ansöka före den sista januari.

Antal bailouts	Antal kommuner	Bailouts av grannar (%)	Skuld	Arbetslöshet (%)	Skattebas	Befolkning	Befolknings-täthet	Åldern 0-15 (%)	Åldern 65+ (%)
0	23	12	9 648	2,8	86 444	64 827	527	21,4	16,0
1	42	15	9 165	3,1	75 238	26 896	103	21,6	17,1
2	33	25	9 811	2,9	74 249	28 524	142	21,6	17,2
3	24	23	10 644	2,9	75 207	22 504	132	22,7	16,0
4	12	26	11 229	3,1	74 916	29 817	82	21,6	17,4
5	12	27	11 785	3,6	75 027	80 869	245	21,1	17,3
6	21	33	10 120	4,0	72 213	18 976	73	21,2	17,8
7	20	44	11 312	4,2	74 675	29 915	31	20,5	17,9
8	16	41	10 204	4,3	72 940	20 391	33	20,4	18,7
9	14	42	11 488	3,5	73 662	25 054	37	20,9	18,3
10	13	50	12 309	4,8	74 181	27 137	30	19,7	19,1
11	17	44	11 605	4,3	72 716	18 279	20	19,9	20,0
12	8	42	13 294	4,2	78 583	29 946	40	22,1	14,5
13	8	56	13 549	4,7	72 073	12 156	20	19,1	20,8
14	6	46	12 284	4,2	74 418	42 561	74	20,9	17,9
15	5	42	9 386	4,6	71 501	13 633	9	19,7	20,1
16	2	37	16 127	4,7	73 771	31 164	38	18,7	20,6
17	2	39	19 565	5,4	74 187	5 349	1	19,2	20,6
18	5	63	11 872	4,7	66 712	11 175	2	18,7	23,2
19	3	70	13 589	3,9	63 308	9 089	2	19,3	22,7

Tabell 4
Klassificering av kommuner baserat på antalet bailouts de erhållit under perioden 1974–92.

Not: Genomsnittliga siffror (inom grupper) presenteras i de sju sista kolumnerna. Skuld och skattebas är uttryckta i per capita form och i 1991 års priser.

sökande kommunerna som fick sin ansökan beviljad.¹⁶ I de flesta fall hävdade de sökande kommunerna att de hade svåra finansiella problem och att de inte skulle klara av sina åtaganden utan de extra statsbidragen. Dessutom menade de att deras finansiella problem var orsakade av externa faktorer (såsom en hög arbetslöshetsnivå och vikande skattebas). I de fall de extra statsbidragen fördelades på regeringens eget initiativ var skälen till att tillhandahålla dessa bidrag huvudsakligen baserade på problematiska ekonomiska utfall för kommunerna.¹⁷

Tabell 4, som beskriver bailoutdatat lite mer utförligt, visar att det finns en stor variation över kommunerna i hur många bailouts de erhållit (se

¹⁶ Vi har information på antalet sökande kommuner för tre år; 1982 ansökte 125 kommuner om att få extra statsbidrag, 51 fick sin ansökan beviljad; 1985 ansökte 123 kommuner om att få extra statsbidrag, 51 fick sin ansökan beviljad; 1988 ansökte 119 kommuner om att få extra statsbidrag, 41 fick sin ansökan beviljad.

¹⁷ I det dataset som vi har tillgång till kan vi inte identifiera om de extra statsbidragen fördelades på den centrala regeringens egna initiativ eller via den kommunala ansökningsprocessen. Vi är därför tvungna att behandla hela det finansiella hjälpprogrammet som om det innehöll information om problemet med mjuka budgetrestriktioner. Vi tror dock att detta är den korrekta vägen att gå oavsett av vad vi kan identifiera i data. Eftersom kommunernas förväntningar om att bli räddade om de skulle få finansiella problem är det som utgör kärnan i problemet med mjuka budgetrestriktioner, borde det vara så att alla transfereringar från detta program innehåller värdefull information om sådana förväntningar.

de första två kolumnerna i tabellen). Till exempel så erhöll tre kommuner (motsvarande ca en procent av hela samplet) 19 bailouts under perioden 1974–92, vilket är den högsta möjliga siffran, medan 23 kommuner (ca åtta procent av hela samplet) inte erhöll några bailouts alls under samma period. I genomsnitt erhöll en kommun sex bailouts mellan 1974 och 1992.

Som ekonomisk utfallsvariabel använder vi kommunernas skuld (definerat som summan av den kort- och den långfristiga skulden, men exkluderandes pensionsskulden). Skuldvariabeln är uttryckt i per capita-form och i 1991 års priser.

För att vi ska vara helt säkra på att vi skattar den kausala effekten av kommunernas bailoutförväntningar på deras skuld är det viktigt, som nämndes ovan, att vi kontrollerar för exogena faktorer (chocker) som kan påverka kommunernas skuld och som kan samvariera med vårt instrument (grannars laggade bailout). Vi kontrollerar för icke observerbara chocker genom att inkludera fixa kommunspecifika effekter och fixa års-specifika effekter och vi kontrollerar för observerbara chocker genom att inkludera kommunernas skattebas och arbetslöshetsgrad (för att fånga upp ekonomiska chocker) och genom att inkludera andelen unga (0–15 år), andelen äldre (65+), antal invånare samt befolkningstäthet (de fyra sista variablerna för att fånga upp demografiska chocker). Vi kontrollerar dessutom för alla de ovan nämnda observerbara karaktäristika hos grannkommunerna (för att fånga upp chocker som är korrelerade mellan kommuner), samt för egen laggad bailout och egen laggad skuld (de två senare för att fånga upp alla typer av chocker som drabbat kommunen upp till och med föregående år).

I tabell 4, där kommunerna klassificerats i grupper baserat på antalet bailouts som de fått över perioden 1974–92, presenteras genomsnittliga värden på utfalls- och kontrollvariablerna för varje grupp av kommuner. Från tabellen verkar det som att en kommun som erhållit många bailouts typiskt har en högre arbetslöshetsgrad än en kommun som erhållit få bailouts. Det verkar också som att kommunen som har fått många bailouts är mindre, är mer glesbefolkad samt har en mindre andel unga och en större andel äldre. Det verkar dock inte finnas någon tydlig relation mellan antalet bailouts och skattebas per capita.

Givet att vi kontrollerar för de ovan nämnda variabler anser vi att sannolikheten är stor att det instrument vi använder är giltigt (dvs att grannkommunernas bailouts under föregående år inte samvarierar med en kommuns skuld i år). Ett sätt att undersöka huruvida detta är fallet är att skatta förväntningskoefficienten (π i ekvation (1)) i en modell där man inkluderat alla kontrollvariabler och sedan jämföra denna skattning med den skattning på π som man får från en specifikation utan några kontroller alls (eller med ett fåtal kontroller). Om skattningen av koefficienten för förväntningsvariabeln förblir relativt oförändrad, kan man dra slutsatsen att instrumentet är giltigt.¹⁸ Då vi redovisar resultaten kommer vi därför att visa skattningar såväl med som utan kontrollvariabler.

Resultaten tyder på ett strategiskt beteende

I detta avsnitt kommer vi att presentera den skattade effekten av kommunernas bailoutförväntningar på deras skuld. Resultaten presenteras i kolumnerna 1–4 i tabell 5. De fyra specifikationerna skiljer sig åt beroende på vilka kontrollvariabler som inkluderats; i kolumn 1 inkluderar vi inga kontrollvariabler överhuvudtaget, i kolumn 2 kontrollerar vi endast för laggade egna bailouts och för laggad skuld (dessa två variabler kan ses som att de fångar upp alla chocker som drabbat en kommun upp till och med föregående år), i kolumn 3 lägger vi till alla övriga observerbara karaktäristika, förutom arbetslöshet, för såväl den egna kommunen som för grannkommunerna, och i den sista kolumnen lägger vi dessutom till arbetslöshetsgraden (både den egna och grannarnas).¹⁹ I specifikationerna i de två sista kolumnerna kontrollerar vi dessutom för kommunspecifika och års-specifika fixa effekter.

Skattningarna på koefficienten för variabeln som mäter kommunernas förväntan att erhålla en bailout är förvånansvärt likartade i de fyra kolumnerna, eventuellt med undantag för den första specifikationen (den som är helt utan kontrollvariabler) där skattningen är något lägre (1894 kronor per capita). Denna skattning är dock inte signifikant skild från skattningarna i de andra specifikationerna, som ligger i intervallet 2358–2608. Att skattningarna av koefficienten för förväntningsvariabeln inte är känsliga för att man inkluderar andra kontrollvariabler indikerar, som nämndes tidigare,

Tabell 5
Resultat

	1	2	3	4
Bailoutförväntningar	1894 (365)	2608 (906)	2358 (1 056)	2450 (1 366)
Laggad skuld		0,84 (0,01)	0,74 (0,02)	0,66 (0,03)
Laggad bailout		-1 249 (508)	-935 (400)	-822 (488)
Kontrollvariabler	Nej	Nej	Ja	Ja
Arbetslöshet	Nej	Nej	Nej	Ja
Fixa kommuneffekter	Nej	Nej	Ja	Ja
Fixa årseffekter	Nej	Nej	Ja	Ja
Observationer	5 063	5 047	5 047	3 944

Not: Heteroscedasticitetskonsistenta standardfel presenteras inom parentes.

¹⁸ Detta sätt att kontrollera ett instruments giltighet diskuteras utförligt i Altonji m fl (2002, 2005). Intuitionen är att om skattningarna endast ändras mycket lite då vi inkluderar (viktiga) observerbara variabler, då borde skattningarna också ändras mycket lite om vi skulle inkludera någon icke observerbar faktor (med den implikationen att en eventuell bias till följd av utelämnade variabler antagligen är liten).

¹⁹ Anledningen till att vi exkluderar arbetslöshetsgraden i kolumn 3 är att vi endast har den variabeln tillgänglig för den kortare tidsperioden 1979-1992.

att instrumentet med stor sannolikhet är giltigt.²⁰ Alla skattningarna av förväntningskoefficienten i de fyra specifikationerna är statistiskt säkerställda från noll på fem procents signifikansnivå eller bättre. Skattningarna verkar dessutom vara ekonomiskt betydelsefulla då de motsvarar en 30-procentig ökning av den genomsnittliga skulden (10 218 kronor per capita) av att gå från en sannolikhet på noll till en sannolikhet på ett att man kommer att få en bailout.

I Pettersson-Lidbom och Dahlberg (2005) gör vi en mycket omfattande känslighetsanalys av de resultat som presenteras i tabell 5.²¹ Vår slutsats är att resultaten verkar vara mycket robusta.

3. Vad förklarar bailouts?

Vi har sett att de empiriska resultaten indikerar att bailouts av svenska kommuner har effekter på kommunernas ekonomiska beteende. Men vad är det då som förklarar bailouts? Såvitt vi vet existerar det inte någon rigorös analys över vad som förklarar bailouts, varken för Sverige eller för något annat land. Det existerar dock ett antal fallstudier (dit de två böckerna från IADB och Världsbanken får räknas) som ger vissa indikationer på vad som kan vara viktiga faktorer då man ska förklara förekomsten av bailouts.

Det första man kan notera från fallstudierna är att bailouts inte på något sätt är specifikt för utvecklings- eller transitionsekonomier. Von Hagen m fl (2000) går igenom erfarenheterna från bailouts i fyra OECD-länder: Australien, Tyskland, Italien, och Sverige. Fallstudierna visar också att de faktorer som leder till lokala finansiella kriser och, ibland, till bailouts, är ganska likartade i OECD-länder och i övriga länder.

Ett flertal fallstudier redovisas i Dahlberg och von Hagen (2003). Den empiriska evidensen i dessa fallstudier bekräftar den avgörande roll som den centrala regeringens förmåga att binda sig vid en hård budgetrestriktion på den lokala nivån spelar. Flera konstitutionella, administrativa och organisatoriska karaktäristika kan identifieras som potentiellt försvagar regeringens förmåga att binda sig:

- ”Ambitionen” hos regeringen att utjämna levnadsstandarden eller tillhandahållandet av de offentliga varorna över landet. Ju mer ”ambitiöst” ett land är, desto svårare blir det för regeringen att neka bailouts. Tyskland och Sverige utgör bra exempel på detta, men även bailouts i Argentina och Italien kan härröras till denna förklaringsfaktor.
- Otydlighet i tilldelandet av ansvarsområden mellan lokala och centrala

²⁰ I Pettersson-Lidbom och Dahlberg (2005) presenterar vi också skattningarna från det första steget. Förstastegsskattningarna indikerar att vårt instrument är relevant (dvs det är korrelerat med variabeln som säger om en kommun erhöll en bailout i år eller inte) och att vi inte lider av några problem med svaga instrument.

²¹ Den intresserade läsaren hänvisas till denna uppsats för en detaljerad genomgång av den känslighetsanalys som vi gjort.

beslutsenheter. Ju otydligare ansvarsfördelningen är, desto svårare blir det för den regeringen att neka bailouts. Bra exempel på detta utgörs av bailouts i Brasilien, Italien, Ukraina och Indien.

- Kommunernas medbestämmande över statsbidragen. Ju mer kommunerna är med och bestämmer över de vertikala statsbidragen, desto större är risken att de kommer att exploatera regeringen via bailouts. Här utgör Brasilien ett utmärkt exempel.
- Avsaknad av fasta och transparenta regler för att bestämma storleken och fördelningen av statsbidragen. Detta tenderar att underminera regeringens förmåga att hålla fast vid en hård budgetrestriktion på den lokala nivån. Brasilien, Indien, Kina och Ukraina utgör lämpliga exempel här.
- Graden av kommunernas beroende av statsbidrag. Ju svagare den egna kommunala skattebasen är, desto svårare är det för regeringen att neka en bailout eftersom detta skulle tvinga kommunen att sluta tillhandahålla tjänster som grundläggande skolutbildning och sjukvård. Ett starkt vertikalt beroende tillsammans med ansvar för offentliga tjänster som genererar starka externaliteter eller politiskt tryck i fall de inte tillhandahålls på ett tillfredsställande sätt, som t ex utbildning och hälsovård, ger kommunerna möjlighet till strategiskt beteende. I sådana scenarier kan kommunerna spendera sina statsbidrag på ett tidigt stadium och på andra saker och sedan ta regeringen som gisslan med hotet om att stänga vitala tjänster. Strategiskt beteende av detta slag var en avgörande faktor i de upprepade fall av bailouts av lokala och regionala enheter i Italien.

Fallstudier indikerar också att bailouts ofta inträffar i samband med makroekonomiska stabiliseringsansträngningar. Stora svängningar i de makroekonomiska betingelserna verkar göra det svårare att neka bailouts.

För att definitivt kunna fastställa vilka förklaringsfaktorerna till bailouts är, krävs dock mera forskning. En viktig fråga som borde stå högt upp på den framtida forskningsagendan är vilken betydelse olika politiska faktorer har för att förklara bailouts.

4. Slutord

I den här artikeln har vi undersökt om de svenska kommunerna har mjuka budgetrestriktioner, dvs om bailouts av svenska kommuner har någon effekt på kommunernas finansiella beteende. Då vi analyserade det finansiella hjälpprogrammet som existerade mellan 1974 och 1992 ("extra statsbidrag"), där besluten togs diskretionärt av regeringen, fann vi att kommunernas förväntan att få en bailout har en positiv och statistiskt säkerställd effekt på kommunernas skuld. Ju högre en kommuns förväntan att få en bailout är, desto större blir också kommunens skuld.

Skattningarna verkar dessutom vara ekonomiskt betydelsefulla då de motsvarar en 30-procentig ökning av den genomsnittliga skulden av att gå

från en sannolikhet på noll till en sannolikhet på ett att man kommer att få en bailout.

Vi har även tittat på de finansiella hjälpprogrammen som existerade under andra halvan av 1990-talet (där förslagen om hur pengarna skulle fördelas huvudsakligen utarbetades av Bostadsdelegationen och Kommun-delegationen, men där de slutgiltiga besluten togs diskretionärt av regeringen). En enkel analys visar att de externa faktorer (främst inkomst- och befolkningsförändringar) som delegationerna huvudsakligen skulle titta på inte kan förklara kommunernas finansiella problem. Huruvida dessa bailouts var resultatet av strategiskt beteende från kommunernas sida är dock mer svårbedömt utifrån den analys som hittills gjorts.

En intressant sak att notera i det sammanhanget är dock att de kommuner som ofta fick finansiellt stöd i det extra statsbidragsprogrammet 1974–1992 (dvs de kommuner som erhöll många bailouts) också i större utsträckning erhöll finansiellt stöd från de extra bidragsprogrammen under andra halvan av 1990-talet. Det är t ex 74 procents chans att finna en kommun som sökte finansiell hjälp från Kommunakuten som hade fått extra statsbidrag sju eller fler gånger under perioden 1974–1992, medan det endast är 32 procents chans att finna en kommun som inte sökte hjälp från Kommunakuten som hade fått extra statsbidrag lika många gånger i det tidigare programmet.

Avslutningsvis kan man konstatera att även om den empiriska forskningen kring mjuka budgetrestriktioner och bailouts av kommuner fortfarande är begränsad, är det ett forskningsområde som för tillfället är mycket aktivt (se t ex Attinasi, 2005, Bordignon och Turati, 2005 samt Feld och Goodspeed, 2005, för tre nyligen genomförda studier på brasilianska, italienska och schweiziska data). Förhoppningsvis kommer vi därför att inom en snar framtid ha en bättre uppfattning om hur utbrett och hur ekonomiskt betydelsefullt bailoutproblemet är. Den existerande forskningen har dock väldigt lite att säga om vilka bestämningsfaktorerna till bailouts är. Här finns det fortfarande en avgrund att fylla för framtida forskning.

Altonji, J, T Elder och C Taber (2002), "An Evaluation of Instrumental Variable Strategies for Estimating the Effects of Catholic Schools," NBER working paper 9358.

Altonji, J, T Elder och C Taber (2005), "Selection on Observed and Unobserved: Assessing the Effectiveness of Catholic Schools," *Journal of Political Economy*, vol 113, s 151-184.

Attinasi, M G (2005), "Fiscal Discipline in Decentralized Countries: Empirical Evidence from the Brazilian States", mimeo, Università Bocconi, Milano.

Besley, T, och A Case (1995), "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick competition", *American Economic Review*, vol 85, s 25-45.

Bordignon, M och G Turati (2005), "Bailing Out Expectations and Health Expenditures

in Italy: An Empirical Approach", mimeo, Università Cattolica, Milano.

Brock, W och S Durlauf (2001), "Interactions-based models," i Heckman J och E Leamer (eds), *Handbook of Econometrics*, vol. 5, North-Holland, Amsterdam.

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

Durlauf, S (2004), "Neighborhood Effects," i J V Henderson and J-F Thisse (eds), *Handbook of Urban and Regional Economics*, vol. 14, North-Holland, Amsterdam.

Feld, L och T Goodspeed (2005), "Discretionary Grants and Soft Budget Constraints in Switzerland", mimeo, University of Marburg.

REFERENSER

- Fernandez-Arias, E, E Stein och J von Hagen (2003), *Subnational Government Bailouts*, Interamerican Development Bank, Washington DC (kommande).
- Finansdepartementet (1999), "Slutrapport från delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet", Fi 1999:09.
- Kornai, J (1979), "Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems," *Econometrica*, vol 47, s 801-819.
- Kornai, J (1980), *Economics of Shortage*, North Holland, Amsterdam.
- Kornai, J, E Maskin och G Roland (2003), "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature*, vol 41, s 1095-1136.
- Moffitt, R (2001) "Policy Interventions, Low-level Equilibria, and Social Interactions," i S Durlauf och P Young (eds), *Social Dynamics*, MIT Press, Cambridge MA.
- Oates, W (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol 37, s 1120-1149.
- Pettersson-Lidbom, P och M Dahlberg (2005), "An Empirical Approach for Estimating the Causal Effect of Soft Budget Constraints on Economic Outcomes", mimeo, Uppsala universitet.
- Pettersson-Lidbom, P och F Wiklund (2002), Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin, Ds 2002:18, Finansdepartementet.
- Riksdagens Revisorer (2001), "Akut- eller långvård? – Statens stöd till kommuner med ekonomiska problem", Rapport 2000/01:9.
- Rodden, J, G Eskeland och J Litvack (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge MA.
- Von Hagen, J, M Bordignon, M Dahlberg, B S Grewal, P Pettersson och H Seitz (2000), "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies." Research Network Working Paper R-399, Inter-American Development Bank.