

# Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik

*Matz Dahlberg & Jørn Rattsø*

*Rapport till  
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi  
2010:5*



---

REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

# Förord

I Sverige ligger ansvaret för stora delar av den offentliga verksamheten på kommunal nivå. Internationellt sett har svenska kommuner en hög grad av självbestämmande samtidigt som en stor del av beskattningen sker på central nivå. Tillsammans med målet om lika utbud av offentliga tjänster i hela landet innebär det att de statliga bidragen till kommunerna fått en mycket central roll i den offentliga ekonomin. Bidragen utgör i genomsnitt ca 15 procent av kommunernas totala inkomster.

Hur bidragen utformas kan få stor betydelse för kommunernas agerande och den samhällsekonomiska effektiviteten i de offentligfinansierade verksamheterna. Det är därför Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska avgöranden – intresserar sig för området.

I denna rapport till ESO har professor Matz Dahlberg och professor Jørn Rattsø studerat effekter och erfarenheter av statliga bidrag till kommuner. Författarna behandlar en mängd aspekter på den här typen av bidrag utifrån aktuell teoretisk och empirisk forskning. En av huvudslutsatserna är att staten bör undvika att lägga restriktioner på det kommunala beslutsfattandet för att underlätta det lokala ansvarsutkrävandet. Bidragen bör vara av generell karaktär och inte snedvrیدا kommunens prioriteringar. Det finns omständigheter då öronmärkta bidrag är att föredra men i allmänhet bör dessa användas med försiktighet. En annan slutsats är att statliga bidrag kan användas för att stabilisera det kommunala tjänsteutbudet eftersom stora delar av de kommunala tjänsterna ska tillhandahållas på en långsiktig stabil grund oberoende av kortsiktiga fluktuationer.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av professor Eva Mörk, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i

ESO-sammanhang, ansvarar dock författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten. Det är min förhoppning att rapporten ska utgöra ett bra underlag i diskussionen om de statliga bidragens framtida omfattning och utformning.

Stockholm i juni 2010

Lars Heikensten  
Ordförande för ESO

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>Summary</b> .....	<b>19</b>
<b>1 Introduktion</b> .....	<b>31</b>
<b>2 Statsbidrag i Sverige</b> .....	<b>37</b>
2.1 Kort historik.....	37
2.2 Dagens system.....	44
<b>3 Grundläggande teoretisk modell</b> .....	<b>55</b>
<b>4 Effekter av generella statsbidrag</b> .....	<b>63</b>
4.1 Teori.....	63
4.2 Empiri .....	65
<b>5 Effekter av riktade och matchade statsbidrag</b> .....	<b>73</b>
5.1 Teori.....	76
5.2 Empiri .....	79
<b>6 Effekter av skatteutjämningsbidrag</b> .....	<b>83</b>
6.1 Teori.....	83
6.2 Empiri .....	89

<b>7</b>	<b>Dynamiska effekter av statsbidrag .....</b>	<b>95</b>
<b>8</b>	<b>Problem med diskretionära statsbidrag .....</b>	<b>101</b>
8.1	Mjuka kommunala budgetrestriktioner .....	102
8.2	Taktiskt användande av statsbidrag av den centrala regeringen .....	109
<b>9</b>	<b>Makroekonomisk anpassning av statsbidrag.....</b>	<b>113</b>
<b>10</b>	<b>Lärdomar, utmaningar och kunskapsluckor.....</b>	<b>117</b>
10.1	Lärdomar.....	117
10.2	Utmaningar för svensk politik .....	120
10.3	Kunskapsluckor.....	121
	<b>Referenser.....</b>	<b>123</b>
	<b>Förteckning över tidigare rapporter till ESO.....</b>	<b>131</b>

# Sammanfattning

## Bakgrund och syfte

I de flesta länder är ansvaret för delar av den offentliga verksamheten decentraliserat till en lägre beslutsnivå med självständigt politiskt system och självständig förvaltning. Den decentraliseringsmodell som utvecklats i Sverige är en av de mest långtgående i världen. Kommunerna ansvarar för stora och viktiga områden och de har, i en internationell jämförelse, en hög grad av självbestämmande. I decentraliserade system som det svenska spelar statsbidrag en mycket viktig roll. I Sverige uppgår statsbidragen årligen till över 50 miljarder kronor (netto) och utgör i snitt ca 15 procent av kommunernas totala inkomster.

Det finns två huvudsakliga motiv för statsbidrag. Det första motivet baseras på en obalans mellan decentraliserade utgifter och intäkter. Denna obalans, som följer av att det finns en samhällsekonomisk vinst av att decentralisera offentliga utgifter samtidigt som de samhällsekonomiska kostnaderna vid beskattning ofta är lägre på central nivå, gör att staten måste bidra till finansieringen av kommunerna. Det andra motivet baseras på en obalans mellan kommunerna. Denna obalans beror på att kommunerna har olika skattebaser och olika utgiftsbehov och därför olika förutsättningar att på egen hand klara verksamheten. Staten måste se till att det sker en utjämning mellan kommunerna.

I praktiken används dessutom statsbidrag som ett policyinstrument av centrala beslutsfattare för att påverka de kommunala besluten. Det kan t.ex. handla om specifika satsningar på personalförstärkningar inom skola och fritidshem eller statsbidrag för investeringar i en ekologiskt hållbar utveckling.

Under senaste året har statsbidragen diskuterats flitigt i Sverige. Mycket av diskussionen har hängt samman med den ekonomiska krisen. Huvudfrågorna har varit om staten ska ge extra statsbidrag

till kommunerna i tider av (djup) recession, och om den i så fall ska ge bidragen i form av s.k. riktade eller generella bidrag. En annan sak som ofta diskuterats är om statsbidragen ska konjunkturanpassas för att främja en stabil kommunal verksamhet över tid. Problemet är att såväl den kommunala skattebasen som vissa kommunala utgifter (som t.ex. försörjningsstöd) är konjunkturs känsliga. I mars 2010 beslutade regeringen att en särskild utredare ska lämna förslag på hur procykliska variationer i kommunernas verksamhet kan förebyggas.

Syftet med denna rapport är att diskutera vilka effekter olika typer av statsbidrag har på det kommunala beslutsfattandet.<sup>1</sup> Den grundläggande förståelsen är att statsbidrag påverkar incitamenten hos beslutsfattarna och därmed kommer de att påverka de kommunala besluten.

## Analysen i rapporten

Det finns tre huvudtyper av statsbidrag som behandlas i denna rapport:

- generella bidrag
- riktade och matchade bidrag
- skatteutjämningsbidrag (inkomstutjämningsbidrag)

*Generella statsbidrag*, som varit den dominerande typen av statsbidrag i Sverige sedan statsbidragsreformen 1993, innebär att kommunerna själva får bestämma hur pengarna ska användas. Inga riktlinjer eller restriktioner som kommunerna måste följa sätts upp och bidragen är inte kopplade till utgiftsnivån; statsbidragen kommer i form av en ”påse pengar”. *Riktade och matchade bidrag* används huvudsakligen för att politiker på den centrala nivån försöker styra den kommunala verksamheten i riktning mot specifika områden. Riktade bidrag måste alltså användas inom ett specifikt område eller för ett speciellt ändamål. Matchade bidrag innebär att staten subventionerar de kommunala kostnaderna; med en matchningsgrad på 20 procent står t.ex. kommunen för 80 procent av kostnaderna och staten för 20 procent. *Skatteut-*

---

<sup>1</sup> Analysen i rapporten är huvudsakligen inriktad på primärkommunerna. Då vi skriver kommun avser vi därför primärkommun.

*jämningsbidrag* har som huvudsakligt syfte att utjämna skillnader i skattekraft mellan kommunerna.

För vart och ett av dessa statsbidrag studerar vi först teoretiskt vilka incitamenteffekter bidraget har på kommunernas val av skatte- och utgiftsnivå. Därefter diskuterar vi de empiriska resultaten om effekterna av vart och ett av bidragen, där vi tar upp såväl huvudresultaten från den internationella litteraturen som analyser gjorda för Sverige.

I rapporten diskuteras även tre andra aspekter av statsbidrag. Först diskuterar vi statsbidragens dynamiska effekter, dvs. hur statsbidrag påverkar kommunernas anpassning av skatteintäkter och utgifter över tid. Därefter diskuterar vi diskretionära statsbidrag, dvs. statsbidrag som den centrala regeringen har makt att fördela på eget bevåg, och hur dessa kan leda till mjuka budgetrestriktioner hos kommunerna och att de kan användas taktiskt av den centrala regeringen. Mjuka kommunala budgetrestriktioner kan uppstå om kommunerna förväntar sig att bli räddade av den centrala regeringen i händelse av framtida finansiella problem, och att denna förväntan i sin tur leder till oansvarigt finansiellt beteende i dag. Om statsbidragen är diskretionära kan också misstankar uppstå att den centrala regeringen fördelar dem efter andra kriterier än effektivitet, t.ex. i syfte att öka återvals sannolikheten i nästa val. Slutligen diskuterar vi anpassningen av statsbidrag till konjunkturutvecklingen.

## Lärdomar från analysen

Analysen och diskussionen i rapporten kan sammanfattas i fem huvudsakliga lärdomar.

### *(i) Generella statsbidrag och obalansen mellan kommunala utgifter och intäkter*

Det är en huvudslutsats från analysen att finansiella obalanser kan finansieras med hjälp av generella statsbidrag. Generella statsbidrag har inga snedvridande priskeffekter mellan olika tjänster, vilket innebär att kommunernas prioriteringar kommer att avspegla kostnadsförhållandena för de kommunala tjänsterna. Innebörden är att kommunernas allokering mellan olika tjänster kan vara samhällsekonomiskt effektiv. Staten kan enklast täcka obalansen mellan de kommunala utgifterna och intäkterna (det vertikala fiskala

gapet) med ett per capita-tillskott till kommunerna. Statsbidrag för att täcka ett vertikalt fiskalt gap kan motiveras med samhällsekonomisk effektivitet. Sådana statsbidrag bidrar till att staten kan genomföra en effektiv decentralisering av utgifter och samtidigt ha ett effektivt skattesystem för finansiering av offentliga utgifter.

Staten kan påverka storleken på det vertikala gapet, och även på den horisontella obalansen mellan kommunerna, och därmed de uppgifter statsbidragssystemet ska ta hand om. Det vertikala gapet kan reduceras via starkare decentralisering av intäkter eller centralisering av utgifter. Sverige har en av de mest decentraliserade kommunmodellerna i världen, där omfattande decentraliserade utgifter i stor utsträckning är finansierade med en decentraliserad inkomstskatt. Givet decentralisering av utgifterna kan det vertikala gapet reduceras genom ökad decentralisering av skatter, t.ex. inkomstskatten, och ökat utnyttjande av andra lokala intäktskällor som t.ex. avgifter. Detta generella tillskott måste vidare dimensioneras utifrån statens mål rörande aktivitetsnivån i kommunerna. Staten måste ha en långsiktig målsättning rörande storleken på det kommunala tjänsteutbudet och måste anpassa storleken av det årliga generella tillskottet utifrån makroekonomiska hänsyn.

I utformningen av decentraliseringen av intäkterna och utgifterna, och därmed storleken på de generella statsbidragen, måste staten ta hänsyn till effekterna av de styrningsmässiga förhållandena – både för kommunerna och för staten. Kommunerna blir beroende av statens finansiering och det kan försvaga det lokala ansvaret för finansieringen och tjänsteutbudet. Det centrala begreppet här är "accountability" och handlar om det lokala ansvaret för finansiering och tjänsteutbud. Det lokala ansvaret, och därmed lokaldemokratien, kan försvagas om väljarna inte håller kommunens politiska ledning ansvarig för kommunernas resursanvändning, och det kan ha konsekvenser för effektiviteten i kommunen. Staten blir dessutom medansvarig för kommunernas utbud och det kan uppstå en politisk press på statens finansiering av kommunerna. Detta kan leda till ett spel mellan staten och kommunerna där kommunerna uppträder strategiskt för att få extra statsbidrag från staten.

I Sverige är de styrningsmässiga utmaningarna vid stora generella tillskott reducerade via den låga graden av vertikal fiskal obalans. Ju större andel av de totala intäkterna som kommunerna

genererar själva, desto större är sannolikheten att de kan hållas ansvariga för verksamheten (möjligheten är mindre att de kan hålla den centrala regeringen som gisslan med argumentet att de tillhandahållit för lite resurser). Statsbidragen utgör i snitt ca 15 procent av kommunernas totala intäkter. Internationellt sett är detta en liten andel. Dessutom har kommunerna goda möjligheter att generera egna resurser eftersom de får sätta den kommunala skattesatsen själva och kan låna på såväl den inhemska som den internationella marknader utan restriktioner.

En stor fördel med generella statsbidrag, till skillnad från riktade och matchade bidrag, är att de inte lägger några restriktioner på det kommunala beslutsfattandet, vilket underlättar det kommunala ansvarsutkrävandet. Sedan den stora statsbidragsreformen 1993 har huvuddelen av statsbidragen till kommunerna varit generella. Detta är bra och den trend mot mer riktade bidrag som funnits sedan reformen 1993 finns det anledning att stävja. Det kan dock finnas situationer där det är önskvärt att lägga restriktioner på kommunernas anpassning. I sådana situationer bör matchade bidrag värderas gentemot andra medel för att reglera kommunernas resursanvändning.

Dessutom kan man konstatera att generella statsbidrag är de bidrag som är mest i linje med det kommunala självbestämmandet.

*(ii) Generella statsbidrag och obalansen mellan kommunerna*

Statsbidrag för att ta hand om utjämning mellan kommunerna kan också utformas som generella bidrag. Utjämningen av det horisontella gapet kan utformas så att det är självfinansierat. Generella statsbidrag kan användas för att utjämna skillnader i kostnadsförhållanden och behov (kostnadsutjämning) och skillnader i skattebas (inkomstutjämning eller skatteutjämning). Generella statsbidrag där fördelningen är baserad på karaktäristika hos kommunerna kan ge bristfälliga incitament till effektiv resursanvändning. Om kommunernas resursallokering ska avspegla samhällsekonomiska kostnader bör inte en kommun kunna påverka storleken på statsbidragen via eget beteende. Det följer att statsbidraget bör ha klara kriterier för hur fördelningen ska gå till och kriterierna bör baseras på objektiva faktorer som inte kan påverkas av den enskilda kommunen. I praktiken kan det vara en motsättning mellan fördelningshänsyn och existensen av objektiva faktorer som beaktar den önskade fördelningen. Det kommer särskilt att finnas incitamenteffekter i skatteutjämningen eftersom

skattebasen kan påverkas av kommunerna och utjämningen kan påverka kommunernas kostnad vid beskattning.

Skatteutjämningen leder till att kommunernas marginalkostnader för finansiering påverkas. Skatteutjämningen utgör en kil mellan skattebasen och de skatteintäkter kommunernas skattebeslut resulterar i. Det kommer dessutom att finnas fiskala externaliteter mellan de olika nivåerna i beskattningen, eftersom kommunernas skattebeslut kommer att påverka skattebasen för såväl staten som landstingen. Detta skapar samhällsekonomiska kostnader med skatteutjämningen. Problemet begränsas när skatteutjämningen är oavhängig av kommunernas egen skattesats som fallet är i Sverige. Generellt leder skatteutjämningen till att kommunerna möter lägre marginalkostnader för skattefinansieringen än de samhällsekonomiska kostnaderna. Vilka incitamentseffekter skatteutjämningsystemet i Sverige har i praktiken är dock en öppen fråga.

Hur ambitiös skatteutjämningen ska vara är en politisk fråga. Sverige har kraftigare utjämning av skatteintäkter än något annat land. Å ena sidan leder det till att kommunerna är mindre beroende av sin egen skattebas och därmed har mindre incitament till att utveckla densamma. Å andra sidan innebär det att kommunerna kan bestämma sin egen skattesats samtidigt som det kommunala tjänsteutbudet utjämnas. Kommunernas egna skattebeslut antas vara viktigt för att tydliggöra det lokala ekonomiska ansvaret.

Syftet med statsbidrag för att utjämna utgiftsbehov är att ge kommunerna förutsättningar att tillhandahålla ett likvärdigt tjänsteutbud. Staten bör fastslå ambitionsnivån för utjämningen och vilka tjänster det ska omfatta. Kostnadsutjämningen kommer att omfatta både efterfrågesituationen och kostnadsförhållandena i kommunerna som påverkar utgifterna för att tillhandahålla ett bestämt tjänsteutbud. Åldersfördelningen i den kommunala befolkningen kommer att vara den viktigaste faktorn att ta hänsyn till eftersom kommunernas tjänsteutbud riktar sig särskilt mot barn och äldre. I praktiken kommer utformningen av kostnadsutjämningen att vara en kompromiss mellan faktorer man önskar att utjämna och möjligheten att representera dessa med objektiva faktorer. Det är viktigt att värdera möjliga incitamentseffekter av de faktorer som inkluderas i kostnadsutjämningen.

*(iii) Riktade och matchade bidrag*

Det ska till speciella skäl för att använda riktade och matchade statsbidrag. Matchade statsbidrag kan motiveras på samma sätt som subventioner på den privata marknaden om tjänsterna ger positiva externaliteter till andra kommuner. Eftersom en enskild kommun inte kommer att ta hänsyn till de positiva externaliteterna kommer den att producera mindre av tjänsten än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Precis som på den privata marknaden är det dock mycket svårt att veta vad matchningsgraden ska vara för att korrekt korrigera för en externalitet. Myndigheterna bör värdera matchade bidrag gentemot andra medel för att ta hänsyn till externaliteter, och särskilt aktuellt är statliga regleringar av välfärdstjänsterna. De flesta länder har starka statliga regleringar för att säkerställa ett likartat tillhandahållande av dessa tjänster runt om i landet. I detta ligger också att man bör värdera om huvudmannaskapet för en viss tjänst ska flyttas till en annan nivå.

I praktiken används matchade statsbidrag mest för att främja statliga prioriteringar gentemot kommunerna. I den nationella politiska debatten konkurrerar partierna om att ta initiativ för att få utveckla bestämda tjänster i kommunerna. Många länder har haft perioder med stark tillväxt i matchade statsbidrag följt av perioder med konsolidering av statsbidrag till generella bidrag. Med många matchade statsbidrag blir det många snedvridna priser och därmed svårt att överblicka hur kommunernas incitament påverkas. Kommunernas prioriteringar är då inte primärt baserade på samhällsekonomiska kostnader och kommunernas uppmärksamhet riktas mot statens många finansieringssätt.

Under senare år har många länder använt temporära matchade statsbidrag för att stimulera en snabb utbyggnad av vissa tjänster. Sådana temporära bidrag leder till att kommuner som redan har etablerat tjänsteutbudet på området inte får utnyttja statsbidraget och det ger därför incitament till att skjuta upp tjänsteutbyggnaden på områden som har ett högt politiskt fokus nationellt. Samtidigt har temporära statsbidrag liten betydelse för resursanvändningen på lång sikt eftersom kommunerna med tiden kommer att anpassa allokeringen till de samhällsekonomiska kostnaderna och de egna preferenserna.

Riktade och/eller matchade bidrag, och andra medel för att korrigera externaliteter som regleringar, lägger restriktioner på det

kommunala beslutsfattandet vilket kan försvåra det kommunala ansvarutkrävandet.

*(iv) Diskretionära statsbidrag*

Det är en stor utmaning för staten att tillhandahålla ett system med stora generella statsbidrag på ett sätt som främjar samhälls-ekonomisk effektivitet. Det kommer att råda oenighet om storleken på det vertikala fiskala gapet, och kommunerna kan komma att påverka storleken på gapet med egna beslut som påverkar kvalitet och kostnad på tjänsteutbudet. Det är viktigt att staten har klara motiveringar för utformningen av de generella statsbidrag som är till för att täcka det vertikala fiskala gapet och att kommunerna inte har inflytande på storleken på de bidrag de mottar. Det krävs en stark stat som binder sig till långsiktiga planer och därmed säkrar stabila och långsiktiga rambetingelser för kommunerna. Staten bör alltså i största möjliga utsträckning undvika diskretionära statsbidrag med otydliga regler, speciellt bidrag med inriktningen att rädda finansiellt utsatta kommuner. Den typen av statsbidrag kan påverka kommunernas förväntningar om finansiell hjälp vid framtida finansiella problem. Sådana förväntningar om framtida räddningsinsatser kan påverka det kommunala beslutsfattandet i dag och leda till att kommunerna agerar mindre ansvarsfullt då de tar de ekonomiska besluten, och att de som en följd får mjuka budgetrestriktioner.

Diskretionära statsbidrag bör även undvikas av det skälet att den centrala regeringen kan frestas att använda dessa taktiskt i syfte att vinna röster inför framtida val. Oavsett om den gör det eller inte så finns misstankarna där.

Sverige har en mindre lyckad historia vad gäller diskretionära statsbidrag. Sedan 1966 har under långa perioder sådana bidrag funnits, både för finansiellt utsatta kommuner (t.ex. det extra statsbidraget som existerade mellan 1966 och 1992 och Kommundelegationen som existerade i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet) och för specifika satsningar (t.ex. bidrag för investeringar i en ekologiskt hållbar utveckling). Detta är olyckligt då de skapar förväntningar och bör därför undvikas.

*(v) Statsbidrag och konjunkturläget*

Nationella politiska myndigheter måste värdera alla stora utgiftsområden i förhållande till det konjunkturpolitiska läget. Storleken på statsbidragen till kommunerna och kommunernas

höga utgiftsnivå gör att dimensioneringen av kommunernas aktivitetsnivå bör värderas i samband med de makroekonomiska ramarna.

Som utgiftsområde är emellertid kommunernas tjänsteutbud inte särskilt väl lämpat för aktiv konjunkturpolitik. Den kommunala verksamheten omfattar huvudsakligen tjänster som bör tillhandahållas på en långsiktig och stabil grund. Aktivitetsnivån i grundskola, äldreomsorg och barnomsorg lämpar sig inte för snabba förändringar till följd av konjunkturförändringar. Det är därför viktigt att ramvillkoren för kommunerna fastslås så att de kan tillhandahålla sitt utbud oberoende av kortsiktiga fluktuationer.

När kommunernas intäkter i stor utsträckning är baserade på inkomstskatt kommer kommunernas skatteintäkter med nödvändighet att variera med konjunkturen. I litteraturen diskuteras kommunerna som möjlig källa till "automatisk destabilisering" eftersom fluktuerande skatteintäkter kommer att ge motsvarande fluktuation i utgifterna när det samtidigt finns ett krav på ekonomisk balans. En minskning i skatteintäkterna kommer att leda till en minskning av utgifterna för att hålla balansen och anpassningen kan förstärka en konjunkturedgång. På motsvarande sätt får vi ett tryck uppåt i en konjunkturuppgång. Kommunerna skulle i princip själva kunna motverka denna destabilisering genom att upparbeta fonder som de kan använda för att utjämna fluktuationer i skatteintäkterna, eller så kan staten motverka destabiliseringen genom en reglering av storleken på statsbidragen. Staten kan då tillföra ökade statsbidrag i konjunkturedgångar för att hålla uppe tjänsteutbudet och sysselsättningen i en period med minskade skatteintäkter. På motsvarande sätt kan staten reducera statsbidragen i konjunkturuppgångar för att hålla en aktivitetsnivå som är bärkraftig på längre sikt.

Det är en vanlig uppfattning att det inte är lämpligt att använda kommunerna som del av en aktiv konjunkturpolitik som ökar tjänsteutbudet i tider av nedgång och minskar utbudet i tider av uppgång. Det är önskvärt med stabilitet i tjänsteutbudet. Däremot kan kommunernas investeringsaktivitet anpassas till konjunkturförhållandena. Staten kan använda statsbidrag för att öka investeringsaktiviteten i tider av nedgång och minska investeringsaktiviteten i tider av uppgång. Inget land som vi känner till använder statsbidrag för investeringar på ett systematiskt och symmetriskt sätt genom konjunkturer. Många länder använder

öronmärkta statsbidrag för att öka aktivitetsnivån i kommunerna inom fastlagda områden. Anpassningen till sådana ordningar kan dock innebära att kommunernas investeringar i mindre utsträckning tar hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden.

### Utmaningar för svensk politik

Sverige har i dag ett statsbidragssystem som bidrar till en stark utjämning mellan kommuner med olika skattebas och olika utgiftsbehov. Systemet är i huvudsak baserat på de principer vi har diskuterat för att beakta utjämning och samhällsekonomisk effektivitet. På detta sätt försöker man att kombinera vikten av statsbidrag med kommunal självständighet och kommunalt ansvar.

Men trots detta finns det utmaningar som är värda att lyfta fram:

- 1) Diskretionära statsbidrag inbjuder till ett spel mellan kommuner och stat och kan ge incitament till ett samhällsekonomiskt ineffektivt resursanvändande. Statsbidrag bör fördelas efter fasta kriterier och med långsiktighet och förutsägbarhet.
- 2) Vissa av de faktorer man tar hänsyn till i kostnadsutjämningen kan påverkas av kommunerna och kan ge kommunerna incitament att anpassa sig till statsbidragssystemet. Kostnadsutjämningen bör därför utformas så att riskerna för detta minimeras.
- 3) Den omfattande skatteutjämningen som kompenserar för svagt skatteunderlag gör att många kommuner inte fullt ut tar hänsyn till kostnaderna vid beskattning. Effekter av den kommunala skattepolitiken på den egna skattebasen kompenseras av staten. Den starka utjämningen ger också begränsade ekonomiska incitament för kommunerna att förstärka skattebasen. Incitamenteffekterna av skatteutjämningen bör utvärderas.
- 4) Riktade och matchade statsbidrag används för att påverka kommunernas insatser på bestämda områden. Sådana bidrag gör att kommunerna tar andra hänsyn än samhällsekonomiska kostnader i sina prioriteringar. När det finns många sådana statsbidrag blir incitamenten för kommunerna oöversiktliga. Riktade och matchade statsbidrag bör begränsas och bara användas när de är ett redskap

för att internalisera samhällsekonomiska kostnader hos kommunerna.

5) Det förs en diskussion i Sverige om att anpassa statsbidrag efter konjunkturer. Det är riktigt att generella statsbidrag kan användas för att stabilisera kommunernas aktivitetsnivå genom konjunkturerna. Detta kan tillvaratas vid den löpande dimensioneringen av statsbidragen och kan ses i sammanhang med andra konjunkturpolitiska redskap. I detta sammanhang bör kommunernas incitament att anpassa sig till sin egna intertemporala budgetrestriktion värderas. I andra länder läggs det större vikt på kommunernas egna möjligheter att stabilisera aktivitetsnivån för att reducera beroendet av statliga instrument och öka det lokala ansvaret. Det vetenskapliga underlaget för konjunkturpassade statsbidrag är fortfarande relativt svagt.



# Summary

## **Background and subject matter**

In most countries the responsibility for parts of the public sector is decentralized to a lower decision making level with an independent political system and administration. The model of decentralization developed in Sweden is among the most extensive in the world. Local governments are responsible for large and important services and they have large autonomy by international standards. In decentralized systems of this type central government grants are an essential part of the financing. In Sweden the central government grants amount to about 50 billion kronor (net) and represent about 15 percent of total revenue in local governments.

Two motivations to have central government grants stand out. The first motivation is based on an imbalance between decentralized spending and revenue. The imbalance follows from large social gains of decentralizing government spending and at the same time lower social costs of tax financing at the central government level. This explains the logic of central government arranging financing to local governments. The other motivation is an imbalance between local governments. This imbalance follows from differences in tax bases and spending needs between local governments and consequently different local conditions for decentralization. The central government can arrange equalization of economic conditions between local governments.

In practice central government grants are also used as a policy instrument of the central government to influence local government decisions. Examples of this kind include specific programs to strengthen the capacities of schools and kindergartens or grants to promote investments in environmental protection.

The grant system has got attention in the public debate in Sweden in recent years. The discussion is related to the challenges

of economic stagnation. The main questions addressed concern the need for extraordinary grants during a period of deep recession and whether the grants should be earmarked or general. Also the discussion has dealt with how central government grants can be adjusted to the business cycle to promote stability in the local government activity level over time. Both the local government tax base and elements of local government spending (e.g. support for families) are sensitive to the business cycle. In March 2010 it was decided that a separate report is worked out about how procyclical elements in local government activities should be handled.

This report discusses the effects of different types of central government grants for local government decision making.<sup>2</sup> The basic understanding is that central government grants influence the incentives of the local decision makers and thereby local governments' resource use.

### Analysis of the report

Three main types of central government grants are treated in this report:

- general grants
- earmarked and matching grants
- tax equalization grants

*General grants*, the dominant form of central government grants in Sweden since the reform in 1993, imply that local governments themselves decide how to spend the money. No rules or regulations or restrictions to the use of the money are attached, and the grant is not related to the spending level – the grants arrive as lump sum money. *Earmarked and matching grants* are basically applied to influence the local government resource use towards specific priorities of the central government. Earmarked grants must be used to finance spending in specific areas. Matching grants imply that the central government gives subsidies to local government costs; a matching rate of 20 percent means that local government covers 80 percent of the costs while the central

---

<sup>2</sup> The analysis in the report is mainly directed towards the local governments ("primärkommunerna"), but is also relevant for regional governments.

government covers 20 percent. *Tax equalization grants* are designed to equalize differences in tax base between local governments.

For each of these grants we study theoretically the incentive effects for the local government choice of spending and taxation and then discuss the relevant empirical studies, both main results from the international literature and from studies on Swedish data.

In the report we discuss three other aspects of central government grants. First we deal with the dynamic effects of grants, how they influence local government spending and taxation over time. Second we discuss discretionary grants - grants decided by the central government on a discretionary basis, and how they can lead to soft budget constraints for the local governments and tactical allocation by the central government. Soft budget constraints follow when local governments expect to be bailed out by the central government in case of future financial problems, and this expectation may lead to fiscal irresponsibility today. If the grants are discretionary, the central government may allocate them for political purposes such as to influence the probability of reelection. The third aspect discussed is the adjustment of grants to the business cycle.

## Lessons from the analysis

We draw five main lessons from the analysis and discussion in the report:

*(i) General grants and imbalance between local government spending and revenue*

Financial imbalances can be financed by general grants. General grants have no distorting price effects between different services and local government priorities will then reflect the local cost conditions of the services. In this case local government allocation between services can be socially efficient. The central government can best handle the imbalance between local government spending and revenue (the vertical fiscal gap) using a per capita grant to the local governments. Grants to cover vertical fiscal gaps are socially efficient because they allow for efficient decentralization of spending combined with an efficient tax system to finance public spending.

The central government can influence the vertical fiscal gap, and even the horizontal imbalance between local governments, and thereby the need for a grant system. The vertical gap can be reduced by more decentralization of revenues or centralization of spending. Sweden has one of the most decentralized systems in the world, and the comprehensive decentralized spending is to a large extent financed by decentralized income tax. Given the decentralization of the spending, the vertical gap can be reduced by increased decentralization of taxes, like extending the local income tax, and increased use of other local revenue sources such as fees. The general grant must also be set dependent of the central government target for the activity level of local governments. The central government must have a long term goal for the size of the local government services and must adjust the size of the annual general grants based on macroeconomic concerns.

In the design of decentralization of revenue and spending, and thereby the size of the general grant, the central government must take into account the consequences for government control – both for local governments and for the central government. Local governments will be dependent of central government financing and this may reduce the local responsibility for the service level. The key concept in the literature is 'accountability' and describes the local government responsibility of financing and services. The local responsibility, and thereby the local democracy, can be weakened if the voters don't hold the political leadership of the local government responsible for the local resource allocation and this may influence the efficiency of resource use. The central government is made partly responsible for local government services and political pressure for central government financing of local governments may result. This can lead to a game between the central government and the local governments where local governments behave strategically to have extra grants from central government.

In Sweden the challenges related to large general grants are reduced by the low degree of vertical fiscal imbalance. The larger the share of the total revenues generated by the local governments themselves, the larger is the probability that they can be held accountable for their services (the possibility of holding the central government responsible is lower). The central government grants on average represent about 15 percent of total local government revenue. By international standards this is a small part. In addition

the local governments have the capacity to generate large own resources (they can set the local income tax and can borrow at both domestic and international capital markets with no restriction).

An important advantage of general grants, as opposed to earmarked and matching grants, is that they place no restriction on the local government decision-making, which supports the local accountability. Since the grant reform of 1993 the main part of the central government grants has been general. The reform was improving the conditions for local accountability and the trend towards more earmarked and matching grants should be constrained. Still there exist situations when restrictions to local government decision making are favorable. In such situations matching grants should be evaluated against alternative ways of regulating the resource use of local governments.

The strength of general grants is that they are consistent with local responsibility and local self-government.

*(ii) General grants and the imbalance between local governments*

Grants to arrange for equalization between local governments can also be designed as general grants. The equalization of the horizontal gap can be designed so that it is self financed.

General grants can be applied to equalize differences in local cost conditions and needs (expenditure equalization) and differences in tax base (revenue equalization or tax equalization). General grants with distribution determined by characteristics of local governments can give distortionary incentives to efficient resource use. If local government resource allocation shall reflect social costs, a local government should not be able to influence the size of the grant with own behavior. It follows that the grant must have clear criteria for the distribution and the criteria should be based on objective factors that cannot be influenced by each local government. In practice there may be a conflict between the desired distribution and the existence of objective factors that can guide the distribution. In particular there will be incentive effects of tax equalization since local governments can influence the tax base and the equalization can influence the local cost of taxation.

Tax equalization affects the marginal costs of financing of the local governments. The tax equalization represents a wedge between the tax base and the tax revenues resulting from the local decision to tax. Also there will be fiscal externalities between the levels of government since the local government tax decision will

influence the tax base of the regional governments and the central government. The tax equalization consequently has social costs. The problem is limited when the tax equalization is independent of the local tax rate as in Sweden. In general the tax equalization results in lower marginal costs of tax financing for the local governments compared to the social costs. The total incentive effects of the tax equalization system in Sweden is a complicated issue.

The ambition of the tax equalization is a political issue. Sweden has stronger equalization of tax revenue than any other country. On the one hand this means that local governments are less dependent on their own tax base and have less incentive to develop it. On the other hand the local governments can decide their own tax rate and at the same time have equalization of the service level. The tax decision of the local governments is assumed to be important for the local accountability.

Grants to equalize spending needs are meant to give local governments conditions to give an equal service level. The central government must decide the ambition for the equalization and what services to include. The spending equalization captures both demand factors and cost conditions in the local governments that influence the costs of having a particular service level. The age structure of the local population is the most important factors since local government services basically address the young and the elderly. In practice the design of the spending equalization will be a compromise between factors desired to include and the possibility of representing these factors with objective indicators. It is important to evaluate the incentive effects of the factors that are included in the spending equalization.

*(iii) Earmarked and matching grants*

The application of earmarked and matching grants should be motivated by particular arguments. Matching grants can be motivated in the same way as subsidies in the private market when local government services give positive externalities to other local governments. Since each local government will not take into account the positive externalities for others the total production of the service will be lower than socially efficient. As for private markets it is difficult to set the degree of matching to correct for the exact externalities present. And the central government should evaluate matching grants against other ways of taking into account

externalities, and in particular the regulation of welfare services. Most countries have strong regulation of services to secure an equal service level across the country. In this context it should also be considered whether to move the responsibility of the service between government levels.

In practice matching grants are mostly used to promote central government priorities towards local government services. In the national political debate the parties compete to take initiatives to develop certain services in the local governments. Many countries have had periods of strong growth of matching grants followed by reform and consolidation of matching grants into general grants. Many matching grants imply many price signals and thereby it is difficult to sort out the incentive effects at the local government level. Local government services are then not primarily based on social costs and the attention of the local governments is directed towards the financial arrangements of the central government.

During the recent years many countries have applied temporary matching grants to stimulate fast expansion of particular services. Temporary grants mean that local governments that have already expanded the particular service cannot take advantage of the grant and consequently they give incentives to postpone service expansion in areas that have high political focus at the national level. At the same time temporary grants have limited influence on long term resource use as local governments over time will adjust the service allocation to social costs and own preferences.

Earmarked and matching grants, and other instruments to correct for externalities such as regulations, put restrictions on the local government decision making and can weaken the local accountability.

*(iv) Discretionary grants*

It is a great challenge for the central government to provide a system with large general grants in a way that promotes economic efficiency. There will be disagreement about the size of the vertical fiscal gap, and the local governments can affect the size of the gap with own decisions that affects the quality and the cost of the provided services. It is important that the central government has clear motivations for the design of the general grants that are provided to cover the vertical fiscal gap and that the local governments cannot affect the amount of the grants they receive. It takes a strong central government that commit to long-run plans

and thereby secures stable and long-run conditions for the local governments. The central government should hence as far as possible avoid discretionary grants with unclear rules, especially grants aimed at rescuing local governments with financial problems. This type of grants can affect the expectations of the local governments for financial help in case of financial problems. Such expectations about future rescue actions can affect the local government decision-making today and can lead to a situation in which the local governments act less responsible when taking their economic decisions, and that they as a consequence get soft budget constraints.

Discretionary grants should also be avoided for another reason. The central government can be tempted to use that kind of grants tactically in order to win votes in future elections. No matter if it acts in that way or not, the suspicions will be there.

Sweden's history when it comes to discretionary grants is less successful. Since 1966, discretionary grants have existed for long periods, both for financially distressed local governments (for example the extra grants that existed between 1966 and 1992 and the Local Authority Delegation that existed in the end of the 1990s and the beginning of the 2000s), and for specific campaigns (e.g. grants for investments in an ecological sustainable development). Discretionary grants should be avoided.

*(v) Grants and the business cycle*

National political authorities must assess all large spending areas in relation to the macroeconomic situation. The size of the grants to the local governments and the high spending level of the local governments imply that the dimensioning of the activity level must be evaluated in relation to the macroeconomic conditions.

However, the spending related to the services provided by the local governments is not well suited for active business cycle policies. The local government spending mainly consists of services that should be provided on a long-run and stable basis. The activity level in primary schools, elderly care and child care is not suited for fast changes following changes in the business cycle. It is therefore important that the economic conditions for the local governments are established so that they can provide their services independent of short-run fluctuations.

When the local government revenues to a large extent are based on an income tax, the tax revenues will by construction vary with

the business cycle. In the literature, the local governments are described as a possible source of "automatic destabilization" since fluctuating tax revenues will give a similar fluctuation in the expenditures when at the same time a balanced budget is required. A reduction in tax revenues will lead to a reduction in expenditures in order to keep the budget balanced and the adjustment can enhance a downturn in the business cycle. In the same way, we will get an upward pressure in a booming economy. The local governments could in principle be able to counteract this destabilization themselves by generating funds that they can use to equalize fluctuations in tax revenues, or otherwise the central government can counteract the destabilization by regulating the size of the grants. The central government can then increase grants in economic downturns to keep up the local government service level and employment in a period with diminished tax revenues. The central government can, in the same way, decrease grants in booming economies to keep an activity level that is sustainable in the long-run.

It is a common view that it is not suitable to use the local governments as part of an active business cycle policy that increases service supply in economic downturns and decreases the supply in economic upswings. It is desirable to have a stable level in the supply of the services. However, the local government investment activity can be adjusted to the business cycle conditions. The central government can use grants to increase investments in downturns and decrease investments in upswings. No country that we know of use grants for investments in a systematic and symmetric way over business cycles. Many countries use earmarked grants to increase the activity level in the local governments within specific areas. The adjustment to such designs can imply that the local government investments to a lower degree take social cost conditions into account.

## Challenges for Swedish politics

Sweden has today a grant system that contributes to a strong equalization across local governments with different tax bases and different spending needs. The system is mainly based on the principles that we have discussed to take equalization and economic efficiency into account. In this way, Sweden tries to

combine the importance of grants with local self-government and local responsibilities.

But in spite of this there are challenges that are worth mentioning:

- 1) Discretionary grants invite to a game between the local and central governments and can provide incentives to socially inefficient use of resources. The allocation of grants should be based on strict rules, long-sightedness and predictability.
- 2) Some of the variables that are accounted for in the cost equalization system can be affected by the local governments and can give incentives to adjust to the grant system. The cost equalization should be designed to minimize the risks for this.
- 3) The comprehensive tax equalization system that compensates for a weak tax base implies that many local governments do not fully take the costs of taxation into account. Effects of the local government tax policy on the own tax base are compensated by the central government. The strong equalization also provides limited economic incentives for the local governments to strengthen their tax base. The incentive effects of the tax equalizing system should be evaluated.
- 4) Earmarked and matching grants are used to affect the local government spending in specific areas. Such grants induce the local governments to take other considerations into account than economic efficiency when making their priorities. In a situation of many such grants the incentives for the local governments become hard to grasp. Earmarked and matching grants should be limited and should only be used as a tool for internalizing externalities for local governments.
- 5) There is an ongoing discussion in Sweden about adjusting grants to the business cycle. It is true that general grants can be used to stabilize the local government service levels over the business cycles. This can be done within the running dimensioning of grants and can be viewed together with other business cycle tools. In this context, the local government incentives to adjust to their own intertemporal budget constraint should be evaluated. In other countries a larger weight is put on the opportunities for local

governments to stabilize their service levels to reduce dependency on central government control and to increase local accountability. The analytical basis for business cycle adjusted grants is still relatively weak.



# 1 Introduktion<sup>3</sup>

I de flesta länder är ansvaret för delar av den offentliga verksamheten decentraliserat till en lägre beslutsnivå med självständig politisk styrning och självständig förvaltning. I många länder utgör kommuner denna lägre beslutsnivå, men vilka ansvarsområden kommunerna har, hur beslutsgången ser ut och hur deras verksamhet finansieras varierar mycket. Några länder har också en regional nivå med eget politiskt system och förvaltning. Sverige är ett av de länder i världen där decentraliseringen drivits längst. Detta gäller i termer av såväl typen av ansvarsområden (som vård, skola och omsorg), storleken på ansvarsområdena (den kommunala sektorn anställer ca 25 procent av alla anställda i Sverige och dess verksamhet utgör ca 25 procent av BNP) som graden av kommunalt självbestämmande (de kan själva bestämma nivån på den kommunala inkomstskatten, bestämma över utgiftsnivåer och låna på såväl inhemska som internationella kapitalmarknader). Med långtgående decentralisering blir statsbidrag allt mer betydelsefulla.

I denna rapport diskuterar vi vilka effekter statsbidrag till kommunerna har på kommunalt beslutsfattande. Detta är intressant och viktigt dels för att statsbidrag är ekonomiskt och politiskt betydelsefullt i ett decentraliserat system som det svenska, dels för att statsbidragen utgör ett viktigt policyinstrument som kan användas för specifika insatser där centrala beslutsfattare försöker påverka de lokala besluten.

---

<sup>3</sup> Vi vill tacka Thomas Aronsson, Anna Brink och Helena Svaleryd, som utgjort referensgrupp för rapporten, Eva Mörk som lett referensgruppens arbete, Martin Hill från ESO samt Andreas Hermansson och Hanna Ågren från Finansdepartementet för givande och värdefulla kommentarer och diskussioner under arbetet med rapporten.

Det huvudsakliga ekonomiska motivet till att ha flera beslutsnivåer är den s.k. decentraliseringsvinsten (Oates, 1972). Det är den vinst samhället kan få genom att kommuner anpassar det offentliga utbudet till befolkningens behov och till de lokala kostnadsförhållandena istället för att staten tillhandahåller ett homogent utbud över hela landet. Eftersom kommunerna antas ha bättre kunskap om de lokala preferenserna och de lokala kostnadsförhållandena så har de också en bättre förmåga att anpassa utbudet till de lokala förhållandena. I den normativa litteraturen som startade med Musgrave (1959) är decentralisering särskilt viktig för tillhandahållandet av lokala kollektiva varor, medan stabiliseringspolitik och fördelningspolitik i huvudsak bör skötas på nationell nivå. Huvudprincipen ska vara att decentraliserade utgifter ska finansieras med decentraliserade skatter, eftersom det är viktigt att kommunerna kan göra en riktig avvägning av de kostnader och den nytta som är knutna till lokala kollektiva varor. Konkurrens mellan kommunerna kan dessutom bidra till en effektiv resursallokering (Tiebout, 1956).<sup>4</sup>

Behovet av statsbidrag uppstår bland annat på grund av en obalans mellan decentraliserade utgifter och intäkter, vilket brukar kallas för det *vertikala fiskala gapet*. Det vertikala fiskala gapet beror på att det finns en samhällsekonomisk vinst av att decentralisera offentliga utgifter samtidigt som de samhällsekonomiska kostnaderna vid beskattning ofta är högre på decentraliserad nivå än på central nivå (se t.ex. Oates, 1999, för en diskussion om detta). Decentralisering av beskattning blir följaktligen en avvägning mellan önskan om att ha ett tydligt ansvar för finansieringen i kommunerna och de extra samhällsekonomiska kostnader som följer med lokala skatter.<sup>5</sup> De flesta länder kombinerar relativt centraliserad beskattning med relativt decentraliserade utgifter och täcker det vertikala fiskala gapet med generella statsbidrag.

Ett annat viktigt motiv för statsbidrag är att kommunerna har olika förutsättningar när det gäller att producera och finansiera

---

<sup>4</sup> I denna rapport går vi dock inte in i den stora litteraturen om förutsättningarna för att decentraliserat kommunalt beslutsfattande kan ge en effektiv samhällsekonomisk resursallokering.

<sup>5</sup> Inom den vetenskapliga litteraturen finns det stora skillnader i synen på statsbidrag. Några lägger vikt vid att samhällsekonomisk effektivitet motiverar statsbidrag för att täcka ett vertikalt fiskalt gap – argumentet är att det ger möjlighet att ta hem såväl vinsten med decentraliserade utgifter som vinsten med centraliserade intäkter. Andra lägger vikt vid att statsbidrag undergräver förutsättningarna för decentralisering av ekonomiskt ansvar – problemet är att finansieringsbesluten frikopplas från utgiftsbesluten.

lokalt tillhandahållna varor och tjänster, vilket brukar kallas för det *horisontella fiskala gapet*. Kommuner kan skilja sig i skattebasen och därmed ha olika lokala finansieringsmöjligheter. Dessutom kan det finnas skillnader i lokala kostnadsförhållanden och behov. Detta medför att kommuner kan ha mycket olika servicenivåer även om de har jämförbara skattenivåer. De flesta länder har som målsättning att befolkningen ska ha tillgång till ett någorlunda likvärdigt tjänsteutbud när de samtidig har samma skattebelastning (se Boadway, 2004, för en vetenskaplig diskussion om detta). Utöver önskan om likhet i behandling kan det argumenteras för att denna typ av horisontella utjämning bidrar till samhällsekonomisk effektivitet. Detta motiveras med att skillnader i tjänsteutbud vid samma skattebelastning kan leda till flyttningar som inte är samhällsekonomiskt effektiva; flyttningar bör inte motiveras av fiskala förhållanden utan av underliggande produktivitet (Boadway & Flatters, 1982). De flesta länder skiljer mellan inkomstutjämning och kostnadsutjämning för att täcka horisontella gap. Huvudregeln är att det horisontella gapet utjämnas med hjälp av generella statsbidrag eller självfinansierade omfördelningsprogram baserade på kriterier som fångar upp olika förutsättningar i kommunerna.

Statsbidrag kan också motiveras med externa effekter mellan kommunerna, dvs. effekter som följer av att en kommuns beslut påverkar nyttan hos invånare i andra kommuner. Det kan t.ex. handla om beslutet att bygga en väg, en ishall eller ett äventyrsbad. På samma sätt som på den privata marknaden kan dessa externa effekter internaliseras i kommunernas beslutsfattande med hjälp av korrekt utformade avgifter och bidrag. De flesta länder försöker dock påverka nivån på kommunernas utbud inom områden där det finns externa effekter med hjälp av regleringar, som t.ex. inom utbildningsområdet och infrastrukturområdet. Det är dock sällan statsbidrag explicit motiveras med externaliteter (även om det är vanligt i den vetenskapliga litteraturen).

Rapporten behandlar principer för statsbidrag till kommunerna och studerar huvudsakligen de två huvudtyperna – generella statsbidrag samt riktade och matchade bidrag. Vi koncentrerar oss på statsbidrag som gäller för alla kommuner. Det finns många sätt på vilka överföringar av pengar sker mellan staten och enskilda kommuner, som ofta är betalningar för att den enskilda kommunen utför uppgifter åt staten enligt avtal. Vi behandlar inte denna typ av pengaöverföringar. En rapport om specialdestinerade statsbidrag av Statskontoret (2007) diskuterar den typ av betalningsöverföringar

där staten har ansvaret för verksamheten. Statskontorets rapport diskuterar också hur enskilda specialdestinerade statsbidrag kan införlivas i det generella statsbidraget.

Statsbidraget, som i Sverige uppgår till drygt 50 miljarder kronor årligen (netto) och i snitt utgör ca 15 procent av kommunernas totala inkomster, är alltså ekonomiskt och politiskt viktigt. Men statsbidrag utgör dessutom ett viktigt policy-instrument som kan användas för riktade insatser. Det finns flera exempel på detta från senare år. Ett är den satsning på skola och fritidshem som skedde genom de s.k. Wärnersson-pengarna, ett statsbidrag med syfte att öka personaltätheten. Ett annat är den satsning på kommunal service mer allmänt som skedde genom de s.k. Persson-pengarna. Det har även funnits specifika satsningar på miljön, t.ex. statsbidrag till kommunerna för investeringar i en ekologiskt hållbar utveckling, och bidragsprogram för kommuner med finansiella problem (Bostadsdelegationen och Kommun-delegationen, den s.k. "Kommunakuten"). Användandet av denna typ av statsbidrag måste värderas i förhållande till andra medel som står till buds för att påverka kommunernas resursanvändning och till önskan om tydligt lokalt ansvar för decentraliserade uppgifter.

Ett högaktuellt tema i Sverige (och andra länder) är om statsbidrag ska användas som policyinstrument i tider av recession. En viktig del av diskussionen i Sverige under den senaste ekonomiska krisen har handlat om ifall staten ska ge mer statsbidrag till kommunerna som ett led i krispolitiken och, i så fall, i vilken form staten ska ge det; ska det vara i form av generella bidrag eller i form av öronmärkta bidrag?<sup>6</sup>

Huvudsyftet med rapporten är att diskutera vilka effekter statsbidrag har på kommunalt beslutsfattande, där vi kommer att diskutera de mest vanliga förekommande formerna av statsbidrag (internationellt såväl som i Sverige). Den grundläggande förståelsen är att statsbidrag påverkar incitamenten hos beslutsfattarna och därmed kommunalt beslutsfattande. Vi fokuserar på statsbidragen till primärkommunerna och följaktligen det primärkommunala beslutsfattandet.

Rapporten inleds med en genomgång av statsbidragen i Sverige i kapitel 2. Den första delen av kapitlet går igenom den historiska utvecklingen av statsbidragssystemet och den andra delen presenterar dagens system. Utöver de viktigaste komponenterna i

---

<sup>6</sup> Under 2009 sköt regeringen till drygt 9 miljarder kronor i extra, generella, statsbidrag till den primärkommunala sektorn.

systemet visar vi på skillnaderna mellan kommunerna i skatteutjämningen respektive kostnadsutjämningen.

I kapitel 3 presenteras en modell som beskriver hur besluten i kommunerna fattas. Denna modell används sedan för att analysera effekter av olika typer av statsbidrag. Effekterna av statsbidrag kommer att vara beroende av kommunernas beslut, och vi koncentrerar oss på prioriteringen mellan kommunala och privata varor. Givet en viss nivå på statsbidragen kommer kommunerna att välja en viss skattenivå för att finansiera de kommunala utgifterna. Statsbidragets betydelse för den valda skattenivån, och därmed utgiftsnivån, är central för analysen. Valet avspeglar att både budgetrestriktionen och preferenserna styr besluten. Vi förutsätter att preferenserna avspeglar väljarnas önskemål i kommunen, vilket vi enklast gör genom att anta att medianväljaren har den avgörande rösten. Denna modell ger en bas för att analysera effekterna av olika typer av statsbidrag.

Kapitel 4 till 6 går igenom de tre huvudtyperna av statsbidrag: generella statsbidrag, riktade och matchade statsbidrag samt skatteutjämningsbidrag. I vart och ett av dessa kapitel studerar vi först teoretiskt hur statsbidraget påverkar kommunernas skatt- och utgiftsnivå. Därefter diskuterar vi de empiriska resultaten om effekterna av vart och ett av statsbidragen, där vi tar upp såväl huvudresultaten från den internationella litteraturen som analyser som är gjorda för Sverige.

Kapitel 7 och 8 går djupare in på två olika aspekter av statsbidrag. Kapitel 7 diskuterar dynamiska effekter, där grundtanken är att statsbidrag påverkar kommunernas anpassning av skatteintäkter och utgifter över tid. Kapitel 8 diskuterar diskretionära statsbidrag, dvs. statsbidrag som den centrala regeringen har makt att fördela på eget bevåg, och hur dessa kan leda till s.k. mjuka budgetrestriktioner hos kommunerna såväl som att de kan användas taktiskt av den centrala regeringen. Mjuka kommunala budgetrestriktioner kan uppstå om kommunerna förväntar sig att bli räddade av den centrala regeringen i händelse av framtida finansiella problem, och att denna förväntan i sin tur leder till oansvarigt finansiellt beteende i dag. Om statsbidragen är diskretionära kan också misstankar uppstå att den centrala regeringen fördelar dem efter andra kriterier än att uppnå effektivitet och jämlikhet, t.ex. taktiska skäl i syfte att vinna nästa val.

Makroekonomisk anpassning av statsbidrag diskuteras i kapitel 9. Statsbidrag måste dimensioneras i förhållande till det makroekonomiska läget. I kapitlet diskuteras också anpassningen av statsbidrag till konjunkturutvecklingen.

Kapitel 10 summerar de lärdomar och slutsatser som kommer ur rapporten samt pekar på de kunskapsluckor som framtida forskning måste täcka.

## 2 Statsbidrag i Sverige

I detta kapitel kommer vi att kortfattat beskriva statsbidragssystemet i Sverige. Vi börjar med en kort historik som följs av en beskrivning av dagens system.<sup>7</sup>

### 2.1 Kort historik<sup>8</sup>

Under åtminstone de senaste 100 åren har olika former av statsbidrag till kommunerna funnits i Sverige. Från slutet av 1910-talet till mitten av 1960-talet existerade dock inget generellt statsbidragssystem, utan det var ett selektivt stöd till skattetyngda kommuner. I takt med att kommunerna fick allt fler och allt större ansvarsområden, exempelvis till följd av utbyggnaden av grundskolan och barnomsorgen, uppstod ett tryck på staten att utöka stödet till kommunerna. År 1966 infördes också ett allmänt skatteutjämningsystem som omfattade hela kommunsektorn.

1966 års skatteutjämningsystem bestod av tre delar: ett skatteutjämningsbidrag vid hög utdebitering, ett extra skatteutjämningsbidrag samt ett skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft.

Den första delen, *skatteutjämningsbidraget vid hög utdebitering*, som enbart utgick till primärkommuner, avskaffades 1974 eftersom det bland annat ansågs ha lett till att de kommunala skattesatserna höjdes.

Den andra delen, *det extra skatteutjämningsbidraget*, var ett finansiellt hjälpprogram där kommunerna själva fick ansöka om statsbidrag till regeringen och det var sedan regeringen själv som

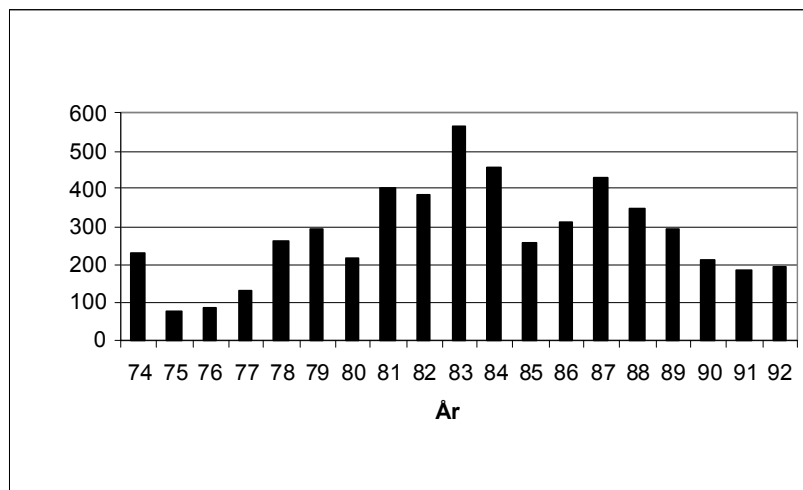
---

<sup>7</sup> Precis som rapporten i sin helhet ligger fokus i detta kapitel på statsbidragen till primärkommunerna.

<sup>8</sup> Där inget annat anges är källorna för detta avsnitt Årsbok för Sveriges kommuner, alla årgångar från 1965 och framåt samt informationskriften "Kommunalekonomisk utjämning" från Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet (2006, 2008).

beslutade vilka kommuner som skulle få sin ansökan beviljad. Programmet var explicit till för att användas för kommuner med finansiella problem. Det extra skatteutjämningsbidraget existerade till och med 1992. Mellan 1974 och 1992, dvs. perioden efter den stora kommunsammanslagningen 1974, betalades totalt 5 361 miljoner kronor (i 1991 års priser) ut från detta program, eller i snitt 282 miljoner kronor årligen. Den totala summan som betalades ut årligen i detta program framgår av Figur 2.1.

**Figur 2.1. Pengar fördelade i det extra statsbidragsprogrammet 1974-1992 (miljoner kronor i 1991 års priser)**



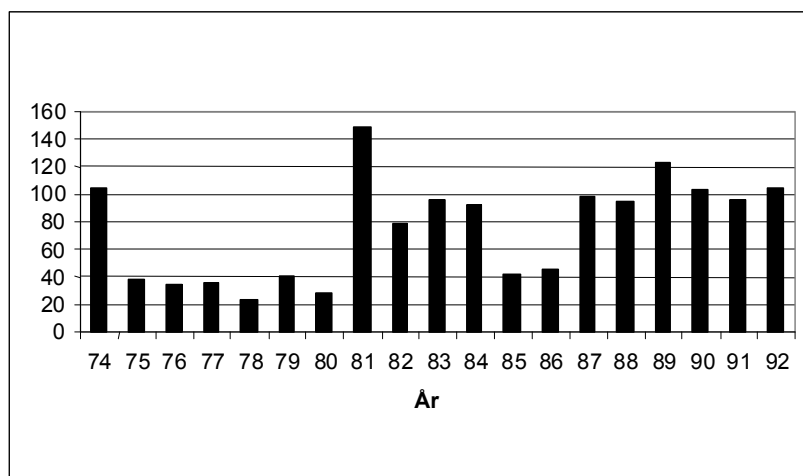
Källa: Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2005)

I Figur 2.2 visas antalet kommuner som fick pengar från det extra statsbidragsprogrammet mellan 1974 och 1992. Som framgår av figuren fick mindre än 50 kommuner per år bidrag från detta program mellan 1975 och 1980, medan ca 100-150 kommuner årligen fick bidrag under perioden 1981-1992.<sup>9</sup> Vi återkommer till det extra skatteutjämningsbidraget i avsnittet om mjuka budgetrestriktioner, där vi diskuterar om detta statsbidragsprogram påverkade kommunernas förväntningar om att få framtida finansiell hjälp av regeringen i händelse av finansiella problem och om detta i

<sup>9</sup> För en mer detaljerad beskrivning av det extra skatteutjämningsbidraget, se Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2005) och Pettersson-Lidbom (2009).

sin tur påverkade kommunernas beteende (t.ex. deras finansiella ansvarstagande).

**Figur 2.2. Antal kommuner som fick pengar från det extra statsbidragsprogrammet 1974-1992**



Källa: Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2005)

Det extra skatteutjämningsbidraget upphörde alltså 1992. Men under 1990-talet uppstod två andra bidragsprogram som till sin utformning var mycket lika det extra skatteutjämningsbidraget (så till vida att kommuner med finansiella problem ansökte om finansiell hjälp, extra statsbidrag, och regeringen hade det avgörande beslutet över vilka kommuner som skulle få sin ansökan beviljad). 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 hjälp. För att kunna hantera den ökade efterfrågan inrättades två delegationer, Bostadsdelegationen och Kommundelegationen (den s.k. "Kommunakuten"). Bostadsdelegationen inrättades i juli 1998 och lades ned 2001. Den behandlade huvudsakligen de fall i vilka de finansiella problemen hängde ihop med kommunala bostadsbolag. Bostadsdelegationen beaktade enbart kommuner med svåra finansiella problem. Kommundelegationen inrättades i augusti 1999, efter det att regeringen insett att många kommuner inte skulle komma att leva upp till budgetbalanskravet som infördes år 2000. De berörda

kommunerna hävdade att det var yttre 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 sina ansökningar beviljade. Det slutgiltiga beslutet togs dock av regeringen. Kommundelegationens förslag lades fram vid ett och samma tillfälle år 2000, varefter Kommundelegationen lades ned.<sup>10</sup> Vi återkommer till Kommundelegationens ärenden i avsnittet om mjuka budgetrestriktioner.

Det har även funnits andra bidragsprogram efter 1992, då det extra skatteutjämningsbidraget försvann, som inte har baserats på kommunernas finansiella problem men som har varit designade så att kommunerna varit tvungna att söka bidraget och den centrala regeringen självständigt beslutat om vilka kommuner som skulle få sina ansökningar beviljade. Dessa program har typiskt rört speciella satsningar. Ett exempel är det statliga stöd för lokala investeringsprogram för en ekologisk hållbar utveckling som existerade i slutet av 1990-talet och i början på 2000-talet. 1997 inrättades ett fyra år långt statsbidragsprogram 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 den lokala nivån som kunskapen om miljöproblemen finns och därmed även de bästa lösningarna. Till en början fattades beslut 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. I avsnittet om strategiskt användande av statsbidrag återkommer vi till detta bidragsprogram; frågan vi då ställer oss är om regeringen agerade taktiskt då de fördelade dessa statsbidrag till kommunerna.

Den tredje delen i 1966 års skatteutjämningsystem, *skatteutjämningsbidraget vid brist på skattekraft*, som utgick till primärkommuner, landsting, församlingar och andra kyrkliga samfälligheter, är det statsbidrag ur vilket dagens utjämningsystem vuxit fram. Från 1966 och ett antal år framåt var landet indelat i

<sup>10</sup> En utförligare diskussion av de finansiella hjälpprogrammen under 1990-talets andra hälft återfinns i Riksdagens Revisorer (2001) och i Dahlberg och von Hagen (2003).

skattekraftsområden i vilka kommunerna inplacerades. Syftet med indelningen i skattekraftsområden/-klasser var dels att utjämna för skillnader mellan kommunerna i inkomster, dels att utjämna för strukturella kostnadsskillnader (till följd av t.ex. låg befolkningstäthet och ogynnsamt geografiskt läge). Från början var landet indelat i få skatteklasser och därmed ett trubbigt instrument för att fånga upp strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna. Från 1966 till 1974 var landet endast indelat i tre skattekraftsområden, där den garanterade andelen av medelskattekraften var 90, 110 respektive 125 procent. Med tiden blev dock skattekraftsklasserna fler och kom att definieras av allt fler variabler. År 1974 skapades sex skattekraftsklasser, 1980 blev det tolv skattekraftsklasser indelade i treprocentsintervaller från 103 till 136 procent av medelskattekraften i landet, och 1989 delades landet in i 25 skattekraftsklasser med grundgarantier från 100 till 157 procent av medelskattekraften.

När man placerade in kommuner i olika skatteklasser utgick man efter reformerna 1980 och 1989 i första hand från geografiskt läge och bebyggelsestruktur. Grundgarantin kompletterades sedan med ett årligt tillägg baserat på t.ex. kommunens demografiska struktur och om den haft en kraftig befolkningsminskning de senaste åren. Genom de förändringar som genomfördes 1974, 1980 och 1989 hade man kommit bort från en alltför grov indelning i skattekraftsklasser, tagit större hänsyn till strukturella olikheter mellan kommunerna samt höjt den lägsta garanterade andelen av medelskattekraften.

Parallellt med utvecklingen av skattekraftsklasserna ökade antalet riktade statsbidrag. I slutet av 1980-talet fanns det ett stort antal specialdestinerade statsbidrag som var riktade dels mot enskilda verksamheter, som barnomsorg, skola och äldreomsorg, dels mot specifika ändamål inom verksamheterna (t.ex. lärarlöner). Hur de specialdestinerade bidragen kunde utformas illustreras tydligt i en nyligen utgiven ESO-rapport (von Greiff, 2009). Där beskrivs hur grundskolans statsbidrag såg ut i mitten av 1980-talet (se Tabell 6.1 i von Greiff). Mot slutet av 1980-talet hade statsbidragssystemet blivit snårigt och svåröverskådligt och röster höjdes på flera håll för en förenkling; dels för att få det mer överskådligt, dels för att en övergång från riktade till generella bidrag skulle ligga mer i linje med det kommunala självbestämmandet. År 1993 ägde också den kanske mest dramatiska statsbidragsreform vi hittills haft i Sverige rum.

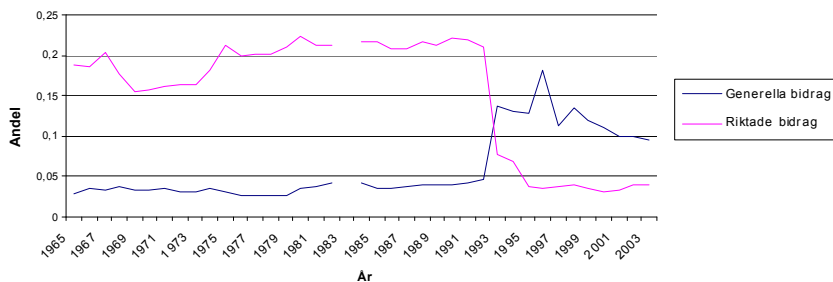
Det statliga utjämningsbidraget som infördes 1993 bestod av tre delar: inkomstutjämning (som bestod av ett grundbelopp upp till en generell garantinivå), kostnadsutjämning (som bestod av ett tillägg, eller avdrag, från grundbeloppet baserat på strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna) samt ett tillägg till kommuner som upplevt en stor befolkningsminskning. En viktig förändring var alltså att det tidigare skatteutjämningsbidraget, liksom den tidigare skatteutjämningsavgiften, försvann.<sup>11</sup>

Den största förändringen i samband med reformen 1993 var dock att majoriteten av de specialdestinerade bidragen ersattes med ett generellt bidrag till kommunerna. Detta framgår tydligt av figurerna 2.3 och 2.4. Figur 2.3 visar statsbidragens andel av kommunernas totala inkomster. Från 1965 till 1992 utgjorde de riktade bidragen ca 20 procent av kommunernas totala inkomster medan de generella bidragen under hela perioden utgjorde mindre än fem procent. Detta förändrades i och med reformen och från 1993 utgör de generella bidragen en större del av kommunernas totala inkomster än vad de riktade bidragen gör; drygt tio procent jämfört med knappt fem procent. Från 1993 och några år framåt på 1990-talet skedde en åtstramning i svensk ekonomi vilket bland annat gestaltade sig i att de totala statsbidragen till kommunerna minskade, vilket förklarar den totalt sett sänkta andelen efter 1993. För att få en klarare bild av vad skiftet i samband med reformen 1993 innebar visar Figur 2.4 de olika statsbidragens andel av de totala statsbidragen; före reformen utgjorde de generella bidragen knappt 20 procent av de totala statsbidragen, efter reformen utgjorde de drygt 80 procent.

---

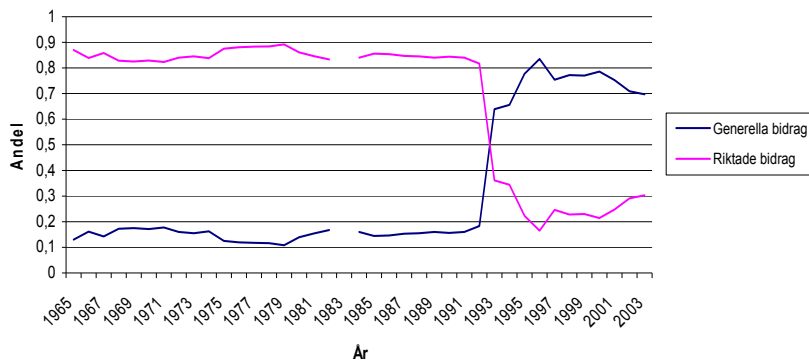
<sup>11</sup> Utjämningsystemet finansierades i sin helhet av staten, utan någon form av inomkommunal utjämning, till och med 1985. Mellan 1985 och 1993 existerade en inomkommunal utjämning i skatteutjämningsystemet. Den inomkommunala utjämning som togs bort 1993 skulle visa sig vara temporär.

Figur 2.3 Statsbidragens andel av kommunernas totala inkomster



Källa: Kommunernas Finanser, årgångarna 1965-2003

Figur 2.4 De olika statsbidragens andel av de totala statsbidragen



Källa: Kommunernas Finanser, årgångarna 1965-2003

Efter reformen 1993 har vissa modifikationer av statsbidragssystemet skett i samband med statsbidragsreformer 1996, 2005 och 2008. Det är värt att nämna några av de viktigare inslagen i dessa reformer. De förändringar som gjordes i samband med 1996 års reform innebar att vi fick ett statsbidrags- och utjämningsystem med tre huvudbeståndsdelar: en inomkommunal inkomstutjämnning, en inomkommunal kostnadsutjämnning samt ett generellt statsbidrag (som betalades ut i per capita-form).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Det inrättades även ett temporärt införandebidrag (ett övergångsbidrag).

Eftersom såväl inkomst- som kostnadsutjämningsfinansierades av kommunerna själva blev den kommunala utjämningsfinansieringen statsfinansiellt neutral. I samband med reformen 2005 utvecklades det generella statsbidraget och blev en del av inkomstutjämningsbidraget. År 2008 skedde vissa modifieringar av 2005 års system, vilket ger oss dagens system.

## 2.2 Dagens system

Dagens statsbidragssystem består av fem olika delar: inkomstutjämningsbidraget, kostnadsutjämningsbidraget, strukturbidraget, införandebidraget och regleringsbidraget, där de tre första utgör det egentliga statsbidragssystemet. Införandebidraget är ett kompensationsbidrag som betalas ut till de kommuner som förlorade vid införandet av det nuvarande utjämningsystemet. Det fasas ut över högst sex år (2005-2010). För 2008 beräknades införandebidraget uppgå till 300 miljoner kronor (Sveriges Kommuner och Landsting & Finansdepartementet, 2008). Regleringsbidraget (eller regleringsavgiften) inträder om summan av samtliga statsbidrag minus de inbetalda utgifterna från kommunerna skiljer sig från det belopp staten beslutat tillföra kommunerna under ett år. Det beräknas som ett enhetligt belopp per capita. För 2008 hade staten beslutat tillföra 45,9 miljarder kronor i statsbidrag till primärkommunerna. De faktiska nettoutbetalningarna för 2008 beräknades uppgå till 50,1 miljarder kronor, varför regleringsavgiften för 2008 beräknades bli 4,2 miljarder kronor (Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet, 2008). Av de tre huvudsakliga bidragen utgör inkomstutjämningsbidraget den klart största delen (ca 52 miljarder 2008), följt av kostnadsutjämningsbidraget (ca 5 miljarder 2008) och strukturbidraget (ca 1,5 miljarder 2008).

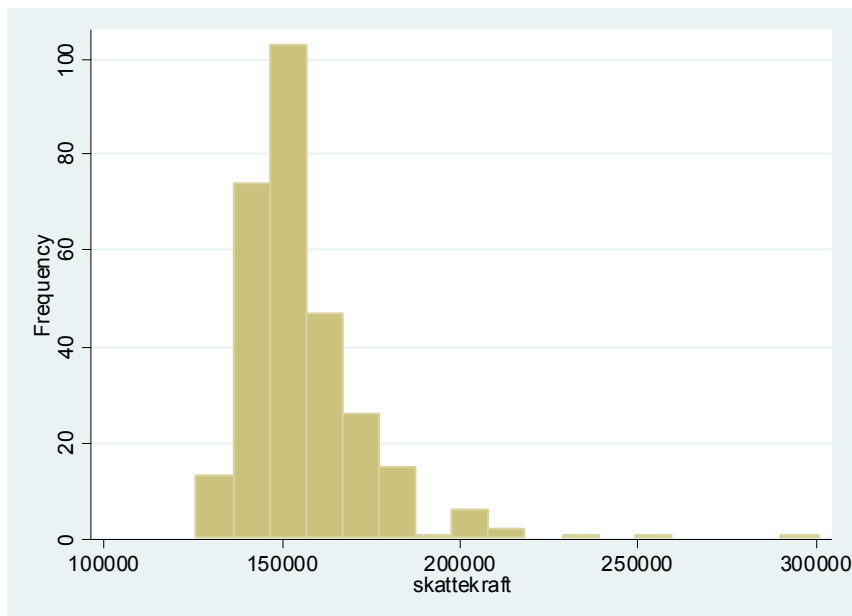
Inkomstutjämningsbidragets huvudsakliga syfte är att utjämna för skillnader i den kommunala skattekraften. Som framgår av Figur 2.5, som visar en frekvensfördelning av den kommunala skattekraften för år 2009<sup>13</sup>, existerar det stora skillnader i de kommunala skattebaserna. För år 2009 hade t.ex. Årjäng, som var

---

<sup>13</sup> Skattekraften beräknas som skatteunderlag i kronor per invånare vid taxeringsårets ingång. Vid beräkning av skattekraften för år t används skatteunderlaget enligt taxeringen år t-1 avseende inkomsterna år t-2. Det innebär att uppgifterna för år 2009 avser de beskattningsbara förvärvsinkomsterna för år 2007.

den kommun som hade lägst skattekraft, en skattebas på 125 829 kronor per invånare. Detta kan jämföras med Danderyd, som var den kommun som hade högst skattekraft, med en skattebas på 300 491 kronor per invånare. Majoriteten av kommunerna är dock relativt centrerade runt medelskattekraften (som var 155 642 kronor per invånare); skattekraften vid den 25:e percentilen är 145 059 kronor per invånare (Strömstad) och skattekraften vid den 75:e percentilen är 161 373 kronor per invånare (Karlstad).

**Figur 2.5** Spridning i skattebas mellan kommunerna år 2009 (frekvensfördelning)



Källa: SCB:s statistikdatabas som återfinns på [www.scb.se](http://www.scb.se).

Inkomstutjämningsbidraget beräknas utifrån skillnaden mellan den egna beskattningsbara inkomsten och ett skatteutjämningsunderlag som motsvarar 115 procent av den genomsnittliga *skattekraften* i landet. För bidragsberättigade kommuner beräknas bidragen utifrån 95 procent av *medelskattesatsen* i landet år 2003. Kommuner med en skattekraft under 115 procent av den genomsnittliga skattekraften i landet får sedan ett bidrag, medan kommuner med högre skattekraft blir tvungna att betala en avgift. För

avgiftsskyldiga kommuner beräknas avgiften utifrån 85 procent av samma medelskattesats. När skattesatserna fastställs tas även hänsyn till de s.k. länsvisa skattesatserna, vilka ska fånga upp olikheter mellan kommunerna i samband med skatteväxlingar mellan kommunerna och landstingen till följd av huvudmannaskapsförändringar sedan 1991. Inkomstutjämningsbidraget beräknas alltså utifrån följande formel.

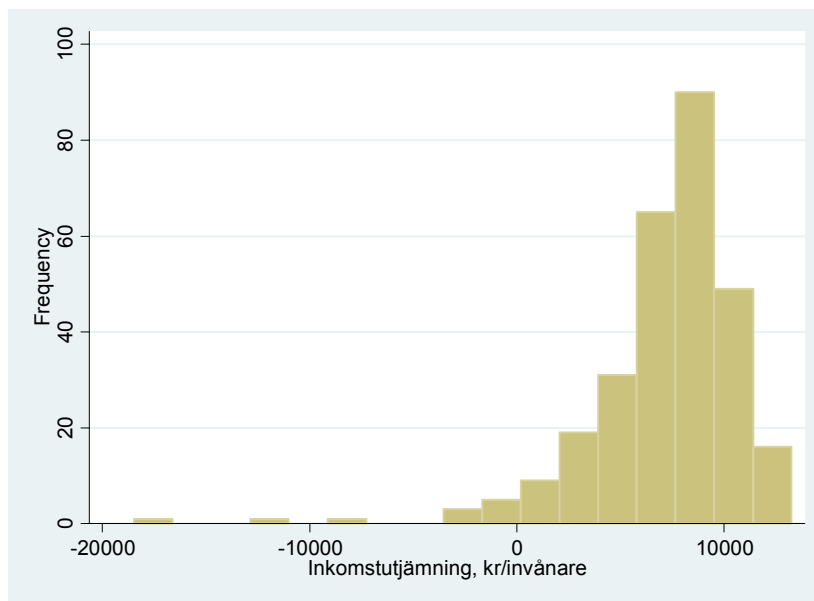
$$Bidrag_j = 0,95t_{2003}(1,15\overline{SB} - SB_j)$$

där bidraget per invånare i kommun  $j$  ges av  $Bidrag_j$ , där  $t_{2003}$  är medelskattesatsen i landet år 2003 (korrigerad för de länsvisa skattesatserna),  $\overline{SB}$  är den genomsnittliga skattebasen (per invånare) och  $SB_j$  är kommunens egen skattebas. En kommun med en skattebas under 115 procent av den genomsnittliga skattebasen i landet får alltså täckt 95 procent av avvikelsen till den genomsnittliga skattebasen. I internationell jämförelse är detta en mycket hög grad av utjämning.<sup>14</sup> År 2008 var det 11 av landets 290 kommuner som hade en skattekraft som översteg 115 procent av medelskattekraften i landet, och som därmed var tvungna att betala en inkomstutjämningsavgift.

Inkomstutjämningsbidraget till kommunerna beräknades uppgå till 52 miljarder för år 2008 och inkomstutjämningsavgiften till knappt 3,7 miljarder (Sveriges Kommuner och Landsting & Finansdepartementet, 2008). Den mellankommunala inkomstutjämningsbidraget består alltså av ett i huvudsak statligt finansierat inkomstutjämningsbidrag, detta som en följd av att det generella statsbidraget från och med år 2005 kom att ingå i inkomstutjämningsbidraget. Figur 2.6 visar spridningen (frekvensfördelning) på inkomstutjämningsbidraget mellan kommunerna för år 2008. Som framgår av figuren är det en stor spridning på inkomstutjämningsbidraget, från den kommun som betalar 18 461 kronor per capita till utjämningen (Danderyd) till den kommun som får 13 257 kronor per capita från utjämningen (Årjäng). Vid den 25:e percentilen erhåller Finspång 5 946 kronor per capita och vid den 75:e percentilen får Laholm 9 375 kronor per capita från inkomstutjämningsystemet.

<sup>14</sup> Olika typer av inkomstutjämningsbidrag, och dess incitamenteffekter på kommunalt beslutsfattande, diskuteras mera utförligt i kapitel 6.

**Figur 2.6** Fördelning av inkomstutjämningsbidraget mellan kommunerna år 2008 (frekvensfördelning)



Källa: SCB:s statistikdatabas som återfinns på [www.scb.se](http://www.scb.se).

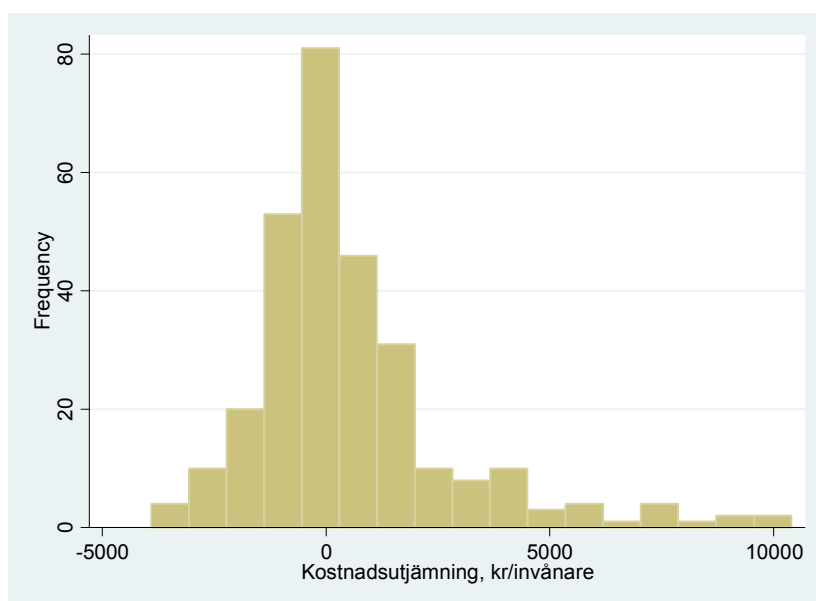
Syftet med kostnadsutjämningsbidraget är att utjämna för kostnader som kommunen inte själv kan påverka (strukturella kostnadsskillnader), och där principen är att endast utjämna för strukturella kostnadsskillnader i verksamheter som är obligatoriska för kommunerna.<sup>15</sup> Kostnadsutjämningsbidraget beräknas efter den s.k. standardkostnadsmetoden. Den består av nio delmodeller: en för barnomsorg, en för grundskola, en för gymnasieskola, en för äldreomsorg, en för individ- och familjeomsorg, en för barn med utländsk bakgrund, en för befolkningsförändringar, en för bebyggelsestruktur samt en för lönestruktur. Det finns dessutom en delmodell för kollektivtrafiken som är gemensam för primärkommunerna och landstingskommunerna. Standardkostnadsmetoden utjämnar för en stor mängd faktorer. Grovt kan man säga att det handlar om åldersstruktur (viktigt för t.ex. skola och barn-

<sup>15</sup> Obligatoriska ansvarsområden för kommunerna är, enligt lag, social omsorg, inklusive äldreomsorg och försörjningsstöd, barnomsorg, skola, lokal planering, renhållning och sophantering, miljö- och hälsofrågor, räddningstjänst, vatten och avlopp samt lag och ordning. Exempel på ej obligatoriska ansvarsområden är kultur, fritidsaktiviteter, bostäder, energi samt handel och industri (Boadway & Mörk, 2003).

och äldreomsorg), etnicitet (viktigt för t.ex. skola, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg), socioekonomi (viktigt för t.ex. barnomsorg och individ- och familjeomsorg), geografi (viktigt för t.ex. gymnasieskola, äldreomsorg och bebyggelsestruktur) och strukturella merkostnader för löner. Den sistnämnda faktorn är ny sedan år 2008 och styrs av medellönen i angränsande kommuner, genomsnittligt pris för småhus samt förvärvsfrekvens. Vad det gäller befolkningsförändringar får en kommun t.ex. ett extra kostnadsutjämningsbidrag om den haft en befolkningsminskning på över två procent under en tioårsperiod. Kommunerna kan påverka hur mycket kostnadsutjämningsbidrag de ska få genom att föra en politik som påverkar de faktorer som styr fördelningen av kostnadsutjämningsbidraget. Medan vissa av faktorerna är svåra att påverka (som t.ex. geografiskt läge) är andra möjliga att påverka. Kommunerna kan t.ex. genom den förda politiken påverka individens flyttningsbeteende (och därmed den demografiska och socioekonomiska strukturen i kommunen), andelen invånare med utländsk bakgrund i kommunen samt förvärvsfrekvensen i kommunen. Faktorerna kan med andra ord inte anses vara helt opåverkbara, men det är å andra sidan mycket svårt att hitta faktorer som inte på något sätt kan påverkas av kommunerna själva och som samtidigt spelar roll för kommunernas kostnader.

Kostnadsutjämningsbidraget till kommunerna beräknades uppgå till 5,2 miljarder kronor för år 2008 (Sveriges Kommuner och Landsting & Finansdepartementet, 2008). Kostnadsutjämningsbidraget är ett statsfinansiellt neutralt system. Från Figur 2.7 är det klart att variationen i kostnadsutjämningsbidraget är lägre än variationen i inkomstutjämningsbidraget (jämför med Figur 2.6), men varierar ändå från en kommun som bidrar med 3 905 kronor per capita till kostnadsutjämningsbidraget (Umeå) till en kommun som får ett bidrag på 10 409 kronor per capita från systemet (Dorotea). Vid den 25:e percentilen betalar Bjuv in 719 kronor per capita till systemet och vid den 75:e percentilen erhåller Vallentuna 1 186 kronor per capita. Man kan också notera att den variation som visas i Figur 2.7 är för kostnadsutjämningsbidraget sammantaget över alla delmodeller; variationen inom en viss delmodell i kostnadsutjämningsbidraget kan förstås vara större än den som ses i aggregatet.

**Figur 2.7** Fördelning av kostnadsutjämningsbidraget mellan kommunerna år 2008 (frekvensfördelning)



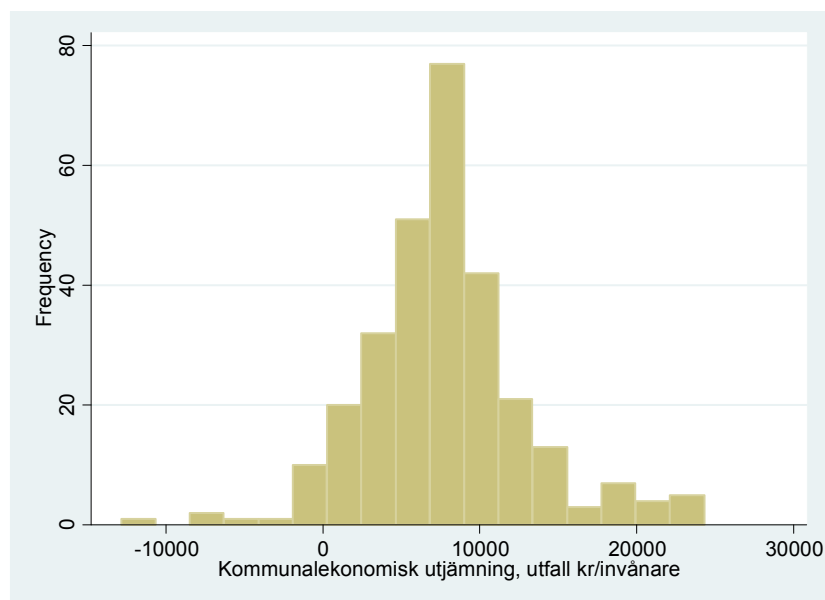
Källa: SCB:s statistikdatabas som återfinns på [www.scb.se](http://www.scb.se).

Strukturbidraget utgörs av de delar i den tidigare kostnadsutjämningsbidraget som är av regionalpolitisk karaktär. Syftet med strukturbidraget är att det ska stärka kommuner med en liten befolkning och/eller kommuner med problematisk arbetsmarknad. Strukturbidraget utgår år 2008 till 94 av Sveriges 290 kommuner, huvudsakligen i skogslänen och i Bergslagen, och beräknades uppgå totalt till 1,5 miljarder kronor för år 2008 (Sveriges Kommuner och Landsting & Finansdepartementet, 2008). Av de 94 kommuner som får ett strukturbidrag varierar bidraget från 4 kronor per capita (Årjäng) till 5 438 kronor per capita (Gällivare).

Hur ser då bilden ut om man tar summan av alla fem delar av statsbidragssystemet (dvs. summan av vad respektive kommun får i inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag)? Frekvensfördelningen av det sammantagna utfallet av statsbidrag mellan kommunerna framgår av Figur 2.8. Som synes spelar den kommunalekonomiska utjämningsrollen en viktig roll för att jämna ut inkomster mellan kommunerna, med en spridning från Danderyd,

Lidingö och Täby, som är de tre kommuner som betalar in mest till systemet (12 860, 7 560 respektive 7 098 kronor per capita) till Åsele, Pajala och Dorotea, som är de tre kommuner som får mest från systemet (24 313, 23 401 respektive 23 296 kronor per capita).

**Figur 2.8** Fördelning av det sammantagna utfallet av den kommunalekonomiska utjämnningen (frekvensfördelning)

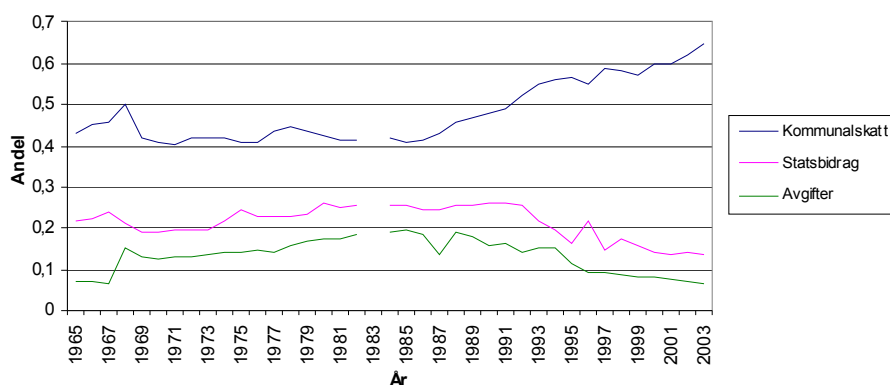


Källa: SCB:s statistikdatabas som återfinns på [www.scb.se](http://www.scb.se).

En relaterad, och kanske än viktigare, fråga är hur betydelsefulla statsbidragen är för kommunerna relativt deras egengenererade inkomster. I dag utgör statsbidragen i genomsnitt ca 15 procent av kommunernas totala inkomster. Som framgår av Figur 2.9 har statsbidragens, avgifternas och kommunalskattens andelar av de totala kommunala inkomsterna varit relativt konstanta över tiden; från 1965 och 20 år framåt i tiden utgjorde avgifterna ca 15 till 20 procent, statsbidragen ca 25 procent och de kommunala skatteinkomsterna ca 45 procent av de totala inkomsterna. Från 1985 och framåt har dock såväl statsbidragens som avgifternas andelar sjunkit (till ca 15 respektive 8 procent) medan skatteinkomsternas andel ökat till ca 65 procent. Statsbidragens låga andel av de totala inkomsterna innebär att det, jämfört med många andra länder,

råder en låg grad av vertikal fiskal obalans i Sverige, åtminstone i genomsnitt. Däremot kan man konstatera att spridningen är stor när det gäller hur beroende kommunerna är av statliga bidrag. För att illustrera detta har vi beräknat kvoten mellan den totala summan som respektive kommun får per capita från statsbidragssystemet (dvs. de data som redovisas i Figur 2.8) och de kommunala skatteintäkterna per capita. Fördelningen av denna kvot redovisas i Figur 2.10. Där framgår tydligt att statsbidragen utgör en relativt stor andel av de egengenererade skatteinkomsterna för vissa kommuner; 17 kommuner har en statsbidragsandel som är större än 50 procent, och sju kommuner har en statsbidragsandel som är större än 65 procent<sup>16</sup>.

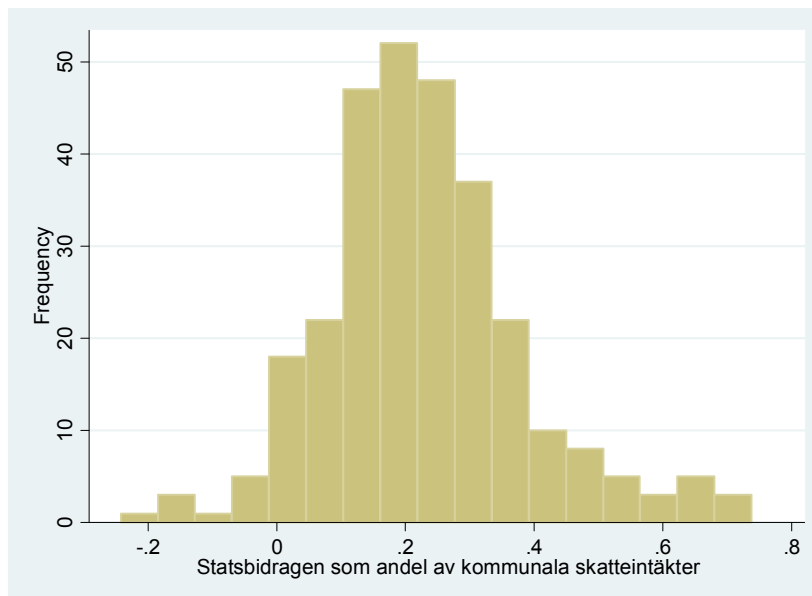
**Figur 2.9** Kommunalskattens, statsbidragens och avgifternas andelar av kommunernas totala inkomster



Källa: Kommunernas Finanser, årgångarna 1965-2003.

<sup>16</sup> Berg 66 procent, Dorotea 67 procent, Vilhelmina 67 procent, Sorsele 68 procent, Pajala 70 procent, Övertorneå 71 procent och Åsele 74 procent.

**Figur 2.10** Graden av kommunalt beroende av statsbidrag för år 2008. Frekvensfördelning över kommuner av statsbidragens andel av de kommunala skatteintäkterna (ett mått på graden av vertikal fiskal obalans)



Källa: SCB:s statistikdatabas som återfinns på [www.scb.se](http://www.scb.se).

Ett av huvudsyftena med den stora statsbidragsreformen 1993 var att minska de riktade bidragen. Som vi har sett uppfylldes detta syfte. Med tiden kom dock de riktade bidragen att återigen börja öka. Ett tydligt exempel från 1990-talet är de s.k. Wärnerssonpengarna som var ett statsbidrag avsett för personalförstärkningar i skola och fritidshem. Och trenden mot mer riktade bidrag höll i sig under större delen av 2000-talets första decennium.<sup>17</sup> Exempel på områden där specialdestinerade statsbidrag förekommit under senare år är bidrag till läkemedelsförmånen, arbetsmarknads-politiska åtgärder, särskilda åtgärder för arbetshandikappade, ersättningar för flyktingmottagande, särskilda utbildningsinsatser som Kunskapslyftet och kompensation för maxtaxa inom barnomsorgen (se t.ex. Årsbok för Sveriges kommuner år 2004). Denna typ av statsbidrag används för att staten ska påverka

<sup>17</sup> Till landstingen har de riktade bidragen ökat kontinuerligt under hela 2000-talets första decennium. Till primärkommunerna ökade de riktade bidragen fram till och med år 2006, varefter de sjunkit.

resursanvändandet i kommunerna. Staten vill alltså styra insatserna till bestämda ändamål som de anser prioriteras för lite av kommunerna. Vart efter det blir många specialdestinerade statsbidrag blir effekten av de enskilda tillskotten oklar. Sammantaget uppstår en översiktlig beslutssituation för kommunerna. Många länder upplever cykler där perioder med tillväxt i antal och volym av specialdestinerade statsbidrag avlöses av en reform som syftar till en sanering av bidragssystemet med riktning mot ett system med mer generella statsbidrag. Det är en vanlig uppfattning att många aktörer i det nationella politiska systemet kan erhålla olika vinster vid etablering av nya specialdestinerade statsbidrag och att dessa aktörer inte tar hänsyn till den samlade effekten av många sådana statsbidrag. Reform med sanering av specialdestinerade statsbidrag tvingas fram när det samlade systemet av statsbidrag inte längre främjar en effektiv kommunsektor.

Slutligen kan man notera att statsbidragssystemen i Norge och Danmark bygger på samma principer som i Sverige, med en huvudsaklig uppdelning mellan inkomstutjämning och kostnadsutjämning. Systemen skiljer sig åt i den exakta utformningen och i ambitionsnivå för utjämningen, särskilt inkomstutjämningen som är ambitiösast i Sverige.



### 3 Grundläggande teoretisk modell

I detta kapitel kommer vi att presentera en teoretisk modell för hur man kan förstå det kommunala beslutsfattandet. I kommande kapitel kommer vi att använda denna modell som grund för att analysera vilka effekter olika typer av statsbidrag kan tänkas ha på de kommunala besluten.

I praktiken fattas de kommunala besluten genom en politisk process där väljarna i kommunen med viss regelbundenhet (för tillfället vart fjärde år) väljer partier/politiker som ska företräda dem och beakta deras preferenser då de politiska besluten fattas i kommunfullmäktige. För att modellera denna beslutsprocess har vi som grundläggande antagande att väljarnas röstningsbeteende följer av ett optimeringsbeslut; väljarna maximerar sin nytta under givna budgetrestriktioner. Det teoretiskt besvärliga är dock hur de heterogena individerna i kommunen ska nå ett kollektivt beslut. Hur går detta till? Det är en fråga som länge har diskuterats inom såväl nationalekonomin som statskunskapen och det har visat sig att svaret är långt ifrån självklart.<sup>18</sup> Det absolut mest vanliga sättet, i alla fall inom nationalekonomi, att modellera den politiska process som aggregerar väljarnas preferenser till ett enhetligt kommunalt beslut har varit genom den s.k. medianväljarmodellen (se t.ex.

---

<sup>18</sup> Arrow (1951) ställde sig frågan: Finns det någon etiskt acceptabel beslutsregel som man kan förlita sig på då ett antal heterogena individer ska nå ett kollektivt beslut? Arrow föreslog att en kollektiv beslutsregel i ett demokratiskt samhälle ska uppfylla vissa kriterier (se Rosen, 2005): Alla sorters preferenser ska vara tillåtna, en vinnare ska alltid kunna utses, beslutsregeln måste reagera på folks preferenser, den måste vara konsistent, den måste vara oberoende av irrelevanta alternativ och den kan inte acceptera diktatur (dvs. samhällets preferenser får ej bero på endast en person). Sammantaget säger kriterierna att den samhällliga valmekanismen ska vara logisk och respektera individernas preferenser. Givet dessa kriterier visar Arrow att det generellt sett är omöjligt att finna en beslutsregel som uppfyller dessa kriterier. Det finns alltså ingen beslutsregel, dvs. inget sätt att aggregera medborgarnas preferenser till en samhällelig vilja, som garanterat fungerar. Detta är vad som blivit känt som Arrows omöjlighetsteorem.

översikten i Rubinfeld, 1987, och diskussionen i Bergström m.fl., 2004).<sup>19</sup>

Enligt medianväljarmodellen kommer, under vissa förutsättningar, medianväljarens röst att fälla det avgörande utslaget i en omröstning.<sup>20</sup> Det vill säga, det vinnande förslaget i omröstningen är det förslag som den individ som har preferenser så att hälften av alla väljare vill ha lägre kommunal konsumtion och hälften högre, röstade på.<sup>21</sup> Denna beteendemodell har använts för att karaktärisera politiskt beslutsfattande i länder med vitt skilda politiska system (t.ex. USA, Sverige, Schweiz, Tyskland, Australien, och Kanada) och även om ingen hävdar att medianväljarmodellen exakt avspeglar den politiska processen i något land<sup>22</sup> så har det visat sig att den är ganska bra på att förklara variationen i kommunala utgifter i olika politiska system. Givet att medianväljarmodellen dessutom är en praktiskt användbar modell så till vida att man kan gå hela vägen ”från teori till data”<sup>23</sup> samtidigt som, oss veterligen, det inte finns någon annan modell som fått större empiriskt stöd för att förklara den politiska beslutsprocessen, väljer vi att använda oss av medianväljarmodellen som grundläggande modell. En svaghet med modellen är dock att den endast gäller för enskilda beslut, t.ex. hur stora utgifterna ska vara. Detta innebär att modellen inte kan användas för att förklara tjänsternas sammansättning.

I modellen antas varje väljare konsumera två varor, en privat vara och en kommunalt tillhandahållen tjänst.<sup>24</sup> Kommunala tjänster kan förstås som kollektiva varor (konsumtionen kommer

<sup>19</sup> Medianväljarmodellen tillåter endast entoppiga preferenser, och lägger därmed restriktioner på Arrows kriterium att alla sorters preferenser ska vara tillåtna. Det är denna restriktion som gör att medianväljarmodellen leder till ett enhetligt beslut med säkerhet kan uppnås. Intuitionen till varför just medianen är så viktig är att det är vid den punkt som hälften av individerna är för ett beslut och hälften emot.

<sup>20</sup> Om man antar att man i en representativ demokrati har två partier/politiker som går till val med trovärdiga vallöften om hur stora de offentliga utgifterna ska vara och att politikerna vill vinna (de är röstmaximerare), att alla väljare röstar och att väljarna har entoppiga preferenser och röstar ärligt, då har Downs (1957) visat att under dessa antaganden kommer politikerna att välja medianväljarens position som sin plattform. Detta är medianväljarteoremet.

<sup>21</sup> Se Hotelling (1929), Bowen (1943) och Black (1958) för vidare diskussion och analys av denna modell.

<sup>22</sup> Forskning visar också att medianväljarmodellen inte gäller fullt ut i praktiken (se till exempel Aronsson och Wikström, 1996, Lee m.fl., 2004, och Pettersson-Lidbom, 2008).

<sup>23</sup> Se Bergström och Goodman (1973) för en noggrann diskussion om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att medianväljarmodellen ska kunna användas i empiriskt arbete.

<sup>24</sup> Vi kommer här att ge en verbal förklaring av medianväljarmodellen. En mer formell beskrivning av modellen ges i Box 3.1 i slutet av detta kapitel.

då att vara oberoende av antalet invånare i kommunen; en enskild väljares konsumtion av den kommunalt tillhandahållna varan påverkas inte av att andra väljare konsumerar tjänsten) eller som privata varor (konsumtionen kommer då att bero på antalet invånare i kommunen; trängsel gör att en enskild väljares konsumtion av den kommunalt tillhandahållna varan påverkas av att andra väljare konsumerar tjänsten). Ofta uttrycks kommunalt tillhandahållna tjänsterna i per capita form, vilket avspeglar det faktum att de snarare är privata än kollektiva till sin natur (skola, barnomsorg, äldreomsorg, lokaltrafik). Mer generellt kan den nytta som väljaren får av tjänsterna bero på både produktionen av tjänsterna och hur många andra som nyttjar/vill nyttja tjänsterna.

Då väljaren ska fatta sitt konsumtionsbeslut måste han eller hon beakta två budgetrestriktioner ("två plånböcker"); väljarens privata och kommunens. Vad detta innebär i praktiken är att väljaren kan använda sin privata inkomst efter skatt till privat konsumtion och att kostnaderna för de kommunala tjänsterna måste täckas av kommunens skatteintäkter, som i sin tur beror på skattesatsen och den totala beskattningsbara inkomsten i kommunen. Genom att höja eller sänka skattesatsen kan väljaren föra över pengar från den privata till den kommunala plånboken. I standardmodellen antas en konstant proportionell kommunal inkomstskatt<sup>25</sup> och en konstant driftskostnad per enhet av kommunala tjänster. Vi bortser från statsbidrag här; tanken är att i de kommande avsnitten föra in olika typer av statsbidrag och visa vilka effekter som är att vänta genom att jämföra med basfallet utan statsbidrag.<sup>26</sup> Under dessa ekonomiska förutsättningar väljer väljaren den mix av privat konsumtion och kommunala tjänster som ger denne högst nytta.

Medianväljarens val mellan privat konsumtion och konsumtion av kommunala tjänster kan alltså betraktas som ett vanligt val mellan två varor. En väsentlig faktor som bestämmer hur medianväljaren fördelar inkomsten mellan dessa två är relativpriset mellan privat och offentlig konsumtion. Detta pris ges av det s.k. skattepriset som ska tolkas som marginalkostnaden, i termer av ökade skattebetalningar, som väljaren möter för en enhets ökning i

<sup>25</sup> Antagandet om inkomstskatt avspeglar väl situationen i de svenska kommunerna; den kommunala inkomstskatten är den enda skatt som kommunerna förfogar över. Vi förenklar och bortser från andra saker som kan påverka den privata budgetrestriktionen, som statlig skatt och olika typer av bidrag. Vi bortser också från sparande så att privat konsumtion ges av inkomst efter skatt.

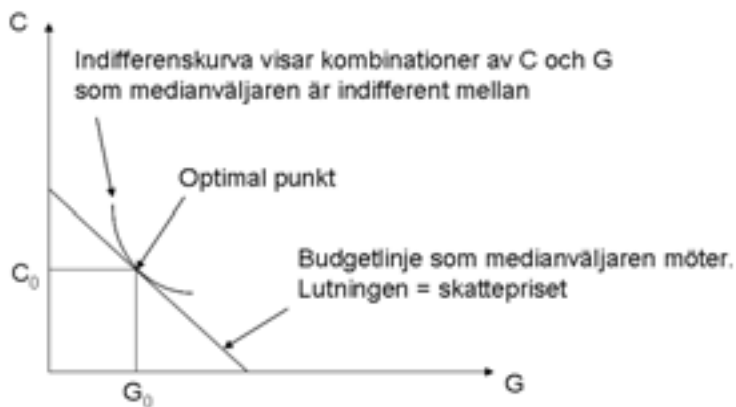
<sup>26</sup> För att förenkla bortser vi från kommunala avgifter i den kommunala budgetrestriktionen. Dessa utgör endast en liten del av de totala intäkterna och att inte ha dem med förändrar inget av de kvalitativa slutsatserna.

kommunala tjänster. Väljarens privata konsumtion ges av det som återstår av inkomsten efter att väljaren betalat sin andel av de totala kostnaderna för att tillhandahålla det kommunala tjänsteutbudet. Skattepriset bestäms av kostnaden per enhet för kommunala tjänster och väljarens privata inkomst i relation till genomsnittet i kommunen.

För att kunna illustrera medianväljarens beslut i en figur tar vi fram en konsoliderad budgetrestriktion där väljarens privata konsumtion blir beroende av kommunens tjänsteutbud genom skattefinansieringen. Då medianväljaren, som är den kommunala beslutsfattaren i denna modell, maximerar sin nyttofunktion under den konsoliderade budgetrestriktionen får man kommunens optimala val av kommunalt tjänsteutbud och skattenivå (och därmed privat konsumtion). Väljaren anpassar sig så att relativ marginalnytta är lika med relativpriset för de två varorna. I medianväljarmodellen ska relativ nytta av kommunalt tjänsteutbud i förhållande till privat konsumtion vara lika med skattepriset (eftersom privat konsumtion antas ha ett pris normaliserat till 1).

Det optimala utfallet i den kommunala beslutsprocessen illustreras grafiskt i Figur 3.1 med medianväljarens preferenser och konsoliderade budgetrestriktion. Kommunalt tjänsteutbud beskrivs med  $G$  (som kommunalt tillhandahållen privat vara) och privat konsumtion som  $C$ . Det optimala utfallet är där indifferenskurvan tangerar budgetrestriktionen. I detta fall kommer den kommunalt tillhandahållna servicen att uppgå till  $G_0$  och den privata konsumtionen till  $C_0$ .

Figur 3.1 Kommunalt utfall utan statsbidrag



Medianväljarens efterfrågan på kommunala tjänster beror på skattepriset, dvs. på relativpriset mellan den privata och den offentligt tillhandahållna varan. Om kostnaden per enhet av kommunala tjänster ökar kommer budgetlinjen att bli brantare och medianväljaren efterfrågar mindre kommunala tjänster. Kostnaden per enhet av kommunala tjänster är given i denna modell. Den optimala nivån på de kommunalt tillhandahållna tjänsterna bestäms också av skattebasen (som utgörs av de totala privata inkomsterna i kommunen). Om den privata inkomstnivån i kommunen går upp kommer budgetlinjen att skifta utåt och medianväljaren önskar både mer privat konsumtion och mer kommunalt tjänsteutbud. Slutligen kommer den optimala nivån på de kommunalt tillhandahållna tjänsterna att bero på inkomstfördelningen, som bestämmer hur stor andel av skatten medianväljaren måste betala. En skev inkomstfördelning gör att medianväljaren måste betala en mindre andel av skatten, eftersom kommunerna använder en proportionell skatt. Det ger en reduktion i medianväljarens skattepris och följaktligen en större efterfrågan på kommunala tjänster.

I medianväljarmodellen antas det att alla kommunala beslut fattas av medianväljaren och att hans eller hennes beslut implementeras av det valda partiet/de valda politikerna utan att förändras av någon annan individ eller grupp av individer. I realiteten ser det naturligtvis inte ut på det sättet. För det första

finns det kommunala tjänstemän, som är de som implementerar alla kommunala beslut, och olika intressegrupper som båda potentiellt försöker påverka den kommunala beslutsprocessen. Även de framröstade politikerna kan ha ett intresse av att ta hänsyn till sina egna preferenser då de kommunala besluten ska tas. För det andra är det endast val vart fjärde år, vilket innebär att det är många beslut som ska fattas mellan de tidpunkter då väljarna får möjlighet att visa sina preferenser via valurnan. Konsekvenserna av dessa två realiteter är att de kommunala beslut som genomförs kan avvika från medianväljarens preferenser. Ur detta perspektiv är det därför också av stor vikt att det lokala ansvarsutkrävandet är möjligt. Väljarna måste ha en så klar bild som möjligt över vem eller vilka de ska ställa till ansvar för olika kommunala beslut.

Även om de kommunala besluten baseras på andra teoretiska modeller med mer komplicerade aggregeringar av preferenser förväntar vi oss i huvudsak samma typer av effekter av statsbidrag som i medianväljarmodellen.<sup>27</sup>

När statsbidrag införs i medianväljarmodellen kommer detta att påverka budgetlinjen (och därmed de kommunala besluten). Hur budgetlinjen, och därmed de kommunala besluten, påverkas beror på vilken typ av statsbidrag som införs, vilket är något som vi kommer att studera i de kommande kapitlen.

### Box 3.1 Medianväljarmodellen

I modellen antas varje väljare i maximerar en nyttofunktion som ges av

$$(1) \quad U_i = U_i \left( C_i, \frac{G}{N} \right)$$

<sup>27</sup> Medianväljarmodellen är en av flera möjliga modeller för att förstå hur det kommunala tjänsteutbudet bestäms. Den analysmodell som presenterats här kan förstås som ett mer generellt upplägg. I litteraturen diskuteras olika motiv för de preferenser som bestämmer nivån på de kommunala tjänsterna (se Persson och Tabellini, 2000, för en översikt). Särskilt har det föreslagits att preferenserna i ett partisystem kan representera det dominerande partiet eller partikoalitionen (dominant party model). I en annan beslutsmodell betraktas preferenserna som ett resultat av viktning av preferenserna till olika väljargrupper (till exempel åldersgrupper i befolkningen) som har stort inflytande (interest group model). En tredje modell i litteraturen antar att partier har osäker kunskap om väljarna och försöker maximera sin röstandel (probabilistic voting model). Motiveringarna för de avgörande preferenserna kan vara olika, men gemensamt för dessa är att det görs en avvägning mellan konsumtion av kommunala tjänster och privat konsumtion givet budgetrestriktionen.

**Box 3.1 forts.**

där  $C$  betecknar privat konsumtion,  $G$  betecknar konsumtion av kommunalt tillhandahållna tjänster och  $N$  är populationen i kommunen.

Väljare  $i$ :s privata budgetrestriktion ges av:

$$(2) \quad C_i = (1-t)y_i$$

där  $t$  är den kommunala skattesatsen och  $y$  är väljare  $i$ :s (exogent givna) inkomst före skatt. Priset på den privata konsumtionsvaran är normaliserat till 1.

Kommunens budgetrestriktion ges av:

$$(3) \quad cG = t \sum_i y_i$$

där  $c$  är driftskostnad per enhet av  $G$  (vilket innebär att det som står på vänstra sidan av likhetstecknet ger de totala kostnaderna för kommunen att tillhandahålla  $G$ ) och  $\sum_i y_i$  är den totala beskattningsbara inkomsten i kommunen (vilket innebär att det som står på högra sidan av likhetstecknet ger kommunens totala skatteintäkter).

Löser vi ut  $t$  ur ekvation (3), noterar att  $\sum_i y_i$  kan skrivas som  $N\bar{y}$ , där  $\bar{y}$  är den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten i kommunen, och substituerar in detta i ekvation (2), så erhåller vi den konsoliderade budgetrestriktionen som väljare  $i$  möter:

$$(4) \quad C_i = y_i - \tau_i \frac{G}{N}$$

där  $\tau_i = \frac{y_i}{\bar{y}} c$  är skattepriset för väljare  $i$ . Skattepriset ska tolkas som marginalkostnaden, i termer av ökade skattebetalningar, som väljare  $i$  möter för en enhets ökning i  $G$ .

Då medianväljaren, som är den kommunala beslutsfattaren i denna modell, maximerar sin nyttofunktion (1) under den

**Box 3.1 forts.**

konsolidera budgetrestriktionen (4) erhåller man kommunens optimala val av  $G$  och  $t$  (och därmed  $C$ ). Substituerar vi in ekvation (4) för  $C$  i ekvation (1) och deriverar med avseende på  $G$ , så finner vi att den optimala nivån ges av

$$(5) \quad \frac{\partial U}{\partial G} / \frac{\partial U}{\partial C} = \tau,$$

vilket säger att den marginella substitutionskvoten mellan  $C$  och  $G$  ska vara lika med marginalkostnaden, dvs. skattepriset. Ekvation (5) ger den optimala punkten i Figur 3.1.

## 4 Effekter av generella statsbidrag

Som vi såg i kapitel 2 har de generella bidragen varit den dominerande typen av statsbidrag i Sverige sedan statsbidragsreformen 1993. Generella statsbidrag används för att minska såväl det vertikala som det horisontella gapet. I detta kapitel kommer vi att diskutera vilka effekter generella statsbidrag har på kommunalt beslutsfattande. Vi inleder med att diskutera de teoretiska aspekterna av generella statsbidrag. Vi kommer därefter att presentera empiriska resultat som visar vilka effekter generella statsbidrag har i praktiken på olika kommunala utfall (totala kommunala utgifter, kommunal skattesats, disaggregerade kommunala utgifter, kommunal sysselsättning samt lokal tillväxt och lokal utveckling). Vi kommer att fokusera på resultat från analyser på svenska data.

### 4.1 Teori

Generella statsbidrag innebär att kommunerna själva får bestämma hur pengarna ska användas. Inga riktlinjer eller restriktioner som kommunerna måste följa sätts upp och bidragen är inte kopplade till utgiftsnivån; statsbidragen kommer i form av en ”påse pengar”. Detta innebär att intäktssidan i kommunens budgetrestriktion ökar med statsbidragets storlek.<sup>28</sup> Det centrala här är att skattepriset är detsamma som tidigare, dvs. relativpriset mellan kommunala tjänster och privat konsumtion ändras inte. Däremot får kommunen större totala resurser; statsbidraget har endast en inkomsteffekt.

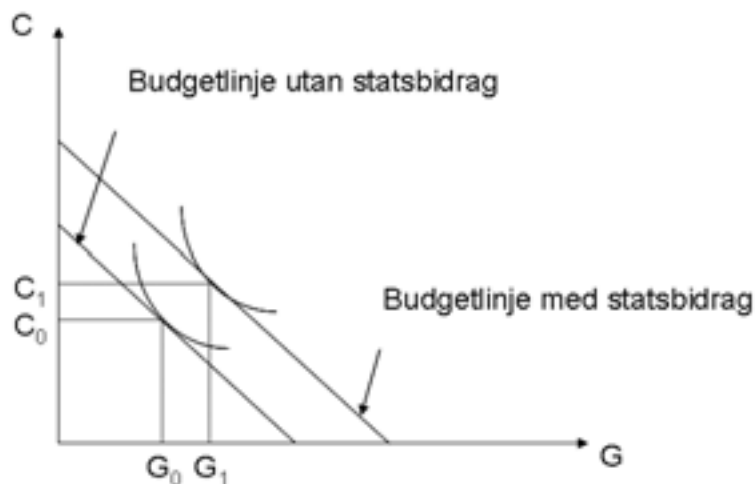
Grafiskt blir effekten att budgetlinjen i Figur 3.1 flyttas parallellt utåt med storleken på statsbidraget. Den nya budgetlinje som den kommunala beslutsfattaren möter ges alltså av den

---

<sup>28</sup> Det som diskuteras verbalt här visas formellt i Box 4.1 i slutet av kapitel 4.

budgetlinje som ligger längst från origo i Figur 4.1. Var de nya nivåerna på den privata och den kommunala konsumtionen hamnar styrs av var indifferenskurvorna (dvs. medianväljarens preferenser) ligger. Som det är ritat i Figur 4.1 ökar såväl den kommunala konsumtionen (från  $G_0$  till  $G_1$ ) som den privata (via sänkt kommunal inkomstskatt; från  $C_0$  till  $C_1$ ) av det generella statsbidraget. Vilken av privat och kommunal konsumtion som ökar mest till följd av det generella statsbidraget ges av väljarnas preferenser i kommunen och är en empirisk fråga.

Figur 4.1 Effekter av ett generellt statsbidrag



Teoretiskt finns dock ingen anledning att förvänta sig att de kommunala utgifterna/den kommunala konsumtionen skulle öka med hela storleken på statsbidraget. Effekten av ett generellt statsbidrag i denna modell motsvarar effekten av ökad privat inkomst. Ökad beskattningsbar privat inkomst och ökat statsbidrag förväntas bidra till en ökning både i kommunalt tjänsteutbud och i privat konsumtion (där ökningen i privat konsumtion i fallet med ökade statsbidrag följer av sänkta kommunala skattesatser). Detta teoretiska resultat har varit mycket omdiskuterat och har behandlats i en omfattande teoretisk och empirisk litteratur.

## 4.2 Empiri

Det finns en mycket stor litteratur som undersöker effekterna av generella statsbidrag på kommunala utgifter och kommunala skatter (se t.ex. översikterna i Becker, 1996, och Hines & Thaler, 1995). Då man empiriskt undersöker vilka effekter generella statsbidrag har på olika kommunala utfall finns det ett metodologiskt problem som måste lösas, nämligen att statsbidragen inte är slumpmässigt fördelade över kommunerna. Det huvudsakliga problemet är att det troligen finns bakomliggande faktorer som påverkar både hur mycket statsbidrag en kommun får och de kommunala utfallen, och att vi inte med säkerhet kan veta vilka dessa är.<sup>29</sup> Givet att vi inte kan kontrollera för alla dessa bakomliggande faktorer får vi en snedvriden skattning av statsbidrags-effekten. Majoriteten av de tidigare studierna på området antar dock att statsbidragen är exogent givna. Vi kommer huvudsakligen att diskutera den empiriska litteratur som vi anser mest trovärdig, vilket är den litteratur som beaktar detta metodproblem. Fokus kommer dessutom att ligga på svensk evidens.

Under senare år har det kommit fram en del studier som beaktar endogenitetsproblemet. Knight (2002) använder data från USA, för åren 1983-1997, för att studera effekterna av statsbidrag på investeringar i motorvägar (statsbidragen går från federal nivå till delstatsnivå).<sup>30</sup> Han finner att statsbidragen helt tränger undan delstaternas utgifter på motorvägar; nettoeffekten av statsbidragen är alltså lika med noll.

Gordon (2004) studerar det största federala programmen i USA för att stödja grundskolor med många barn som kommer från fattiga familjer, Title I. Title I är ett generellt statsbidrag som delas ut till skoldistriktet enligt en viss förbestämd formel som är baserad på hur många fattiga barn som finns i distriktet.<sup>31</sup> Från sin analys på data för åren 1991 till 1995 finner hon att på kort sikt (ett år) har statsbidragen en stark positiv effekt på skolutgifterna; en

---

<sup>29</sup> Endogenitetsproblemet då man ska utvärdera offentlig politik diskuteras allmänt av Besley och Case (2000) och mer specifikt runt statsbidrag av Knight (2002) och Dahlberg m.fl. (2008).

<sup>30</sup> För att lösa endogenitetsproblemet använder han en instrumentvariabelmetod där han använder politiska variabler på federal nivå som instrument för allokeringen av statsbidrag (de politiska variablerna, argumenterar Knight, påverkar allokeringen av statsbidrag men är inte korrelerade med delstaternas utgifter för motorvägar).

<sup>31</sup> Andelen fattiga barn uppdateras dock bara vart tionde år, i samband med folkbokföringarna, vilket innebär att Title I-bidragen förändras diskontinuerligt över tiden. Eftersom skolutgifterna förändras kontinuerligt kan Gordon använda allokeringsregeln som instrument för statsbidragen.

ökning med en dollar i Title I-bidrag leder till att skolutgifterna ökar med en dollar. Ett resultat som alltså är helt motsatt det som Knight fann. På längre sikt (tre år) finner dock även Gordon en fullständig undanträngningseffekt.

Dahlberg m.fl. (2008) skattar effekterna av generella statsbidrag i Sverige där de använder en komponent i kostnadsutjämnings-systemet vars syfte är att underlätta för kommuner som drabbats av stor utflyttning.<sup>32</sup> De finner att statsbidragen har en väldigt stimulatorisk effekt; resultaten visar på ett ett-till-ett förhållande mellan en marginell ökning av generella statsbidrag och kommunala utgifter, dvs. en kronas ökning i generella statsbidrag på marginalen verkar öka de kommunala utgifterna med en krona. En marginell ökning av generella statsbidrag verkar inte gå till att sänka den kommunala skattesatsen. Detta är alltså ett resultat som ligger i linje med Gordons kortsiktiga resultat för Title I-bidragen i USA.

I en studie på finska data undersöker Nilsson (2009) effekterna av generella statsbidrag på totala kommunala utgifter och på den kommunala inkomstskatten.<sup>33</sup> Finland är ett intressant fall i och med att de finska kommunerna verkar under likartade förhållanden som deras svenska motsvarigheter; de har en hög grad av diskretion i sitt beslutsfattande, inte minst i det att de själva får sätta den kommunala inkomstskatten. Nilsson studerar perioden 1998-2004, en period då det endast fanns generella bidrag i Finland. Huvudresultatet från hennes studie är att en ökning av de generella statsbidragen inte har någon tydlig effekt på den kommunala inkomstskatten men en kraftigt positiv effekt på de totala

---

<sup>32</sup> Bidraget är utformat så att kommuner med en befolkningsminskning på över två procent de senaste tio åren får en ökning i det generella statsbidraget som är proportionerligt med nettoutflyttningen, medan kommuner med lägre befolkningsminskning än två procent inte får något extra bidrag. Genom att jämföra kommuner som har fått ett extra tillskott i generella statsbidrag med de som inte har fått det kan vi uttala oss om vilka effekter generella statsbidrag har på olika utfall i kommunen. Naturligtvis är det tänkbart att en stor utflyttning även har direkta effekter på utfallen, men givet att dessa direkta effekter är jämna och inte har någon skarp "knäck" vid två procent kan vi identifiera den kausala effekten av statsbidrag. Detsamma gäller eventuella övriga faktorer som påverkar de kommunala utfallen – så länge deras påverkan inte ändras dramatiskt vid en befolkningsminskning på två procent kan vi kontrollera för dem.

<sup>33</sup> För att identifiera den kausala effekten använder hon sig av en så kallad difference-in-differences-ansats, där en reform 2002 innebar att tydliga behandlings- och kontrollkommuner utkristalliserades; tre typer av kommuner fick ett kraftigt ökat statsbidragstillägg till följd av reformen (behandlade kommuner) medan en fjärde typ av kommuner inte påverkades av reformen (kontrollkommuner). Hur mycket extra generella statsbidrag som de tre behandlade kommuntyperna fick baserades på ett index som angav hur många individer i en kommun som bor på ett visst avstånd från kommuncentrum. Detta möjliggör inte enbart en trovärdig skattning av den kausala effekten; det gör det också möjligt att studera om generella statsbidrag har olika effekter i olika typer av kommuner.

kommunala utgifterna. Dessa resultat är likartade de som Dahlberg m.fl. (2008) finner för Sverige.

Olika studier finner alltså olika effekter av generella statsbidrag. De olika resultaten indikerar att statsbidragens effekter kan variera mellan länder (institutionell design), utgiftsslag och kanske också över tid/konjunkturcykel. I det perspektivet är det intressant att notera att Dahlberg m.fl. (2008) och Nilsson (2009) erhåller likartade resultat på data från två länder med en institutionell design som har mycket gemensamt (Sverige och Finland), för samma utfallsvariabler och för i stort sett samma tidsperiod (vilket innebär att de antagligen befinner sig i ett likartat konjunkturläge).

De kraftigt stimulatoriska effekter av generella statsbidrag på kommunala utgifter som skattas för Sverige och Finland är resultat som är relaterade till den s.k. ”flypaper-effekten”. Som framgick av teoriavsnittet borde en kronas ökning i medianväljarens inkomst ha samma effekt på konsumtionsmönstret som en kronas ökning i generella statsbidrag. Den tidiga empirin på området fann typiskt att en krona i ökade statsbidrag gav en större effekt på konsumtionen av kommunala varor än motsvarande ökning av inkomsten. Detta kom att kallas flygpapperseffekten (”flypaper effect”; ”money sticks where it hits”; se t.ex. Hines & Thaler, 1995). Man kan dock notera att den tidigare litteraturen på området inte beaktade metodproblemet, vilket gör att vi bör se på de resultat som den tidiga litteraturen genererade med viss skepsis. Dessutom kan skattningarna i Dahlberg m.fl. (2008) och Nilsson (2009) inte direkt tolkas i termer av ”flypaper-effekter” eftersom de inte skattar effekterna från en ökning i privat inkomst. Den stora effekten på utgifter och de obefintliga effekterna på skattesatserna indikerar dock att effekten för Sverige och Finland eventuellt är större än vad som kan motiveras utifrån teorin.<sup>34</sup> Även om de kraftigt stimulatoriska effekterna av generella statsbidrag kan vara svåra att förstå teoretiskt (genom medianväljarmodellen), kan man dock konstatera att de kan vara önskvärda ur ett policyperspektiv. Syftet med Title I-bidragen i USA är ju t.ex. att skolor med många elever från fattiga hem ska få ekonomiskt stöd,

<sup>34</sup> Som nämndes tidigare i rapporten kan ju kommunala tjänstemän och politiker ha egna agendor som gör att det kommunala utfallet skiljer sig från det som medianväljaren skulle önskat. Detta kan vara en förklaring till resultaten. Teoretiska förklaringar som angetts till ”flypaper-effekten” inkluderar myopiska väljare, fiskala illusioner samt byråkratimakt (se diskussionen i Hines & Thaler, 1995). Dahlby (2008) betonar betydelsen av distortionära skatter, vilket först påpekades av Hamilton (1986). I en modell för Sverige förstås kanske resultaten bäst där kommunerna är en del av en samlad offentlig sektor och där det är effektivt med mer skatt nationellt och mer utgifter lokalt.

vilket innebär att politikerna gärna skulle se en "flypaper-effekt" av de bidragen.

Vad gäller effekter av generella statsbidrag i Sverige finner alltså Dahlberg m.fl. (2008) ett ett-till-ett-förhållande mellan en marginell ökning av statsbidragen och ökade kommunala utgifter. Men vad används då pengarna till mer specifikt? På vilka ansvarsområden spenderar kommunerna den marginella ökningen av generella statsbidrag? För att svara på den frågan kommer vi här att redovisa nya skattningar av effekterna av generella statsbidrag på olika kommunala utgiftsområden.<sup>35</sup> Resultaten redovisas i Tabell 4.1 för skola, barnomsorg, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg, vilka alla är kärnområden som kommunerna enligt lag måste tillhandahålla, och i Tabell 4.2 för infrastruktur, kultur, fritid samt riktade insatser, där t.ex. kultur, fritid och delar av infrastruktur är områden som kommunerna tillhandahåller på frivillig basis. Om vi börjar med resultaten i Tabell 4.1 ser vi att en marginell ökning av de generella statsbidragen har en statistiskt säkerställd effekt på barnomsorgsutgifter (med tio procents säkerhet), men ingen säkerställd effekt på skolutgifter och utgifter på äldreomsorgen. Den ekonomiska tolkningen av effekten på barnomsorg är att en kronas ökning i statsbidrag per capita på marginalen leder till att barnomsorgsutgifterna ökar med 14 öre per capita.

---

<sup>35</sup> Vi använder samma metod som i Nilsson m.fl. (2009). Precis som i Dahlberg m.fl. (2008) studerar vi tidsperioden 1996-2004 och använder en kontrollfunktion som består av olika polynom av variabeln som mäter hur stor nettoutflyttningen varit i kommunen under de senaste tio åren (dvs. den variabel som avgör om man blir en kommun som "behandlas" med extra statsbidrag eller inte. Det enda som skiljer våra skattningar från de i Dahlberg m.fl. (2008) är att vi här studerar andra kommunala utfall. Se Dahlberg m.fl. (2008) för en utförligare beskrivning av den ekonometriska metoden. Eftersom medianväljarmodellen utgår från att väljarna möter två beslutsvariabler, en utgiftsnivå och en kommunal skattesats, bör man vara lite försiktig att tolka resultaten då vi studerar många olika utgiftslag i termer av medianväljarmodellen.

Tabell 4.1 Effekter av generella statsbidrag på de fyra kärnområdena

	Barnomsorg	Skola	Äldreomsorg	Individ & familjeomsorg
Statsbidrag	0,143* (0,082)	0,121 (0,139)	0,071 (0,288)	0,108 (0,089)
<b>Observationer</b>	<b>2502</b>	<b>2502</b>	<b>2502</b>	<b>2504</b>

Noter: Robusta standardfel i parenteserna. \* indikerar signifikans på 10%; \*\* signifikans på 5%; \*\*\* signifikans på 1%. I skattningarna kontrollerar vi dessutom för ett fjärdegradspolynom i den kommunala nettoutflyttningen de tio senaste åren (vilket är den variabel som avgör om man är en kommun som "behandlas" med extra statsbidrag eller ej). Dessa redovisas ej i tabellen. Se Nilsson m.fl. (2009) för en utförligare beskrivning av den ekonomiska metoden. Data är för perioden 1996-2004.

Tittar vi sedan på resultaten för de övriga ansvarsområdena, så ser vi i Tabell 4.2 att en marginell ökning av de generella statsbidragen har en statistiskt säkerställd effekt på utgifter inom områdena infrastruktur, fritid, kultur och riktade insatser. Den ekonomiskt största effekten är på infrastruktur, där en kronas ökning i statsbidrag per capita på marginalen leder till att infrastruktursutgifterna ökar med 34 öre per capita. Denna effekt är statistiskt säkerställd på femprocentsnivån. Även effekten på fritidsutgifter är statistiskt säkerställd på femprocentsnivån; här leder en kronas ökning i statsbidrag per capita på marginalen till att fritidsutgifterna ökar med 9 öre per capita. En marginell ökning av de generella statsbidragen verkar alltså vara mer betydelsefull för de utgiftslag som är frivilliga för kommunerna än för de som är obligatoriska. En förklaring till detta kan vara att skattningarna gjorts på en tidsperiod som kännetecknas av relativt god konjunktur. Med de data vi har missar vi den djupa recession som inträffade under första halvan av 1990-talet och också den som påbörjades år 2008. Det är möjligt att effekterna är annorlunda i tider av djupare recession.

Tabell 4.2 Effekter av generella statsbidrag på andra ansvarsområden

	Infrastruktur	Fritid	Kultur	Riktade insatser
Statsbidrag	0,337** (0,132)	0,094** (0,047)	0,048* (0,028)	0,104* (0,055)
Observationer	2505	2505	2505	2505

Noter: Robusta standardfel i parenteserna. \* indikerar signifikans på 10%; \*\* signifikans på 5%; \*\*\* signifikans på 1%. I skattningarna kontrollerar vi dessutom för ett fjärdegradspolynom i den kommunala nettoutflyttningen de tio senaste åren (vilket är den variabel som avgör om man är en kommun som "behandlas" med extra statsbidrag eller ej). Dessa redovisas ej i tabellen. Se Nilsson m.fl. (2009) för en utförligare beskrivning av den ekonomiska metoden. Data är för perioden 1996-2004.

Det är också av intresse att studera effekterna av generella statsbidrag på den kommunala sysselsättningen, inte minst eftersom 20 procent av alla anställda i Sverige är anställda av primärkommunerna. För att förstå arbetsmarknaden är det viktigt att förstå hur kommunerna reagerar på statsbidrag. Effekter av statsbidrag på kommunal sysselsättning studeras för Sverige i Bergström m.fl. (2004) och i Nilsson m.fl. (2009) och för Norge i Berg och Rattsø (2007).

Bergström m.fl. (2004) och Nilsson m.fl. (2009) finner båda mycket små effekter, och oftast effekter som inte är statistiskt säkerställda, av generella statsbidrag på total kommunal sysselsättning. Dessa resultat skiljer sig åt från de resultat som Berg och Rattsø (2007) finner för Norge.<sup>36</sup> De finner en statistiskt säkerställd effekt; en ökning av statsbidragen till följd av reformen på 1000 NOK per capita leder till en ökning i den årliga tillväxttakten i kommunal sysselsättning med 1,64 procentenheter.

Nilsson m.fl. (2009) finner, då de studerar disaggregerad kommunal sysselsättning för perioden 1996 till 2004, positiva effekter på administrativ personal men inga effekter på personal inom barnomsorg, skola och äldreomsorg. De studerar dock inte vilka effekter generella statsbidrag har på personal inom andra sektorer (som infrastruktur, kultur och fritid). Men för vissa utgifter (t.ex. barnomsorg) verkar en ökning av statsbidrag på marginalen öka andra kostnader än personalkostnader (jämför med resultaten i Tabell 4.1), i alla fall i tider som inte kännetecknas av djup recession.

Generella statsbidrag kan motiveras med regionalpolitiska mål. Statsbidrag till kommuner i periferin kan vara ett medel för att upprätthålla sysselsättning och intäkter i områden med svagt näringsliv. Statsbidraget finansierar ett ökat kommunalt utbud som kan ha positiva återverkningar på det privata näringslivet ("crowding in"). Men det är inte säkert att effekten är positiv. En ökad kommunal aktivitet kommer att konkurrera med det lokala näringslivet om arbetskraft och kompetens, och kan därför ske på bekostnad av det privata näringslivet ("crowding out"). Det finns få trovärdiga studier om statsbidragets effekt på lokal tillväxt och utveckling. Det är en betydande metodologisk utmaning eftersom

<sup>36</sup> Genom att utnyttja en skatte- och statsbidragsreform i Norge i slutet på 1990-talet, där 33 kommuner "förlorade" på reformen (de fick minskade generella bidrag) och 401 kommuner "vann" på reformen (de fick ökade generella bidrag), skattar de med hjälp av en difference-in-differences-ansats den kausala effekten av generella statsbidrag på total kommunal sysselsättning.

regionalpolitiskt motiverade statsbidrag riktas mot områden med svagt näringsliv och låg tillväxt. Statsbidraget bestäms utifrån lokala förhållanden, och det kommer därmed i utgångsläget att vara en negativ korrelation mellan storleken på statsbidraget och lokala utvecklingsindikatorer som tillväxt i befolkning, sysselsättning och inkomster. Berg och Rattsø (2007) undersöker sådana effekter av statsbidrag med hjälp av en reform i det norska skatte-/statsbidragssystemet till kommunerna. De finner inga statistiskt säkerställda effekter på den totala sysselsättningen i kommunen, på befolkningstillväxt i kommunen eller på den privata inkomsten i kommunen. Berg och Rattsø drar slutsatsen att statsbidrag till kommuner inte framstår som ett effektivt regionalpolitiskt medel.

#### Box 4.1 Effekten av ett generellt statsbidrag

Ett generellt statsbidrag innebär att intäktssidan i ekvation (3) ökar med statsbidragets ( $B$ ) storlek, så att den nya kommunala budgetrestriktionen kan skrivas som

$$(6) \quad cG = tN\bar{y} + B.$$

Löser vi ut  $t$  ur ekvation (6) och substituerar in i ekvation (2) i Box 3.1 så får vi den nya konsoliderade budgetrestriktionen:

$$(7) \quad C_i = y_i - \tau_i \frac{G - B/c}{N}$$

där skattepriset är detsamma som tidigare, dvs.  $\tau_i = \frac{y_i}{\bar{y}} c$ .

Lutningen på budgetrestriktionen förändras alltså inte av ett generellt statsbidrag (relativpriset mellan  $C$  och  $G$  ändras inte), däremot så ser vi att budgetrestriktionen flyttas parallellt utåt med storleken på  $B$  (statsbidraget har endast en inkomsteffekt).



## 5 Effekter av riktade och matchade statsbidrag

Riktade och matchade bidrag används huvudsakligen för att politiker på den centrala nivån försöker styra den kommunala verksamheten i riktning mot specifika områden. I regeringens budgetproposition för 2001 (Prop. 2000/01:1) föreslogs t.ex. ett riktat statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Detta var de s.k. ”Wärnerssonpengarna”, som delades ut mellan läsåren 2001/02 och 2005/06 och som kom kommunerna till godo under villkoret att de användes för att öka personaltätheten inom skola och fritidshem. Ett annat exempel är det statliga stöd för lokala investeringsprogram för en ekologisk hållbar utveckling som existerade i slutet av 1990-talet och i början på 2000-talet.

Matchade bidrag kan även användas för att korrigera för olika typer av externa effekter som uppstår till följd av kommunalt beslutsfattande. I ett decentraliserat system är det mycket möjligt att en del varor och tjänster i en kommun kommer att ”spilla över” till närliggande kommuner. Matchade bidrag kan motiveras av externaliteter mellan lokala regeringar, där de matchade bidragen fungerar som en subvention för att öka på utgifterna inom de områden som har positiva överspillningseffekter (som t.ex. vägar och skolor). I ett decentraliserat system finns dessutom en uppenbar risk för att kommunerna kommer att konkurrera med varandra på olika områden, t.ex. genom att försöka dra till sig rika hushåll genom att sätta lägre kommunalskatt än ”konkurrenterna” (s.k. skattekonkurrens<sup>37</sup>) eller att försöka hålla fattiga hushåll ifrån sig genom att vara något mindre generös med socialbidragen än ”konkurrenterna” (s.k. välfärdskonkurrens<sup>38</sup>). Skattekonkurrens

---

<sup>37</sup> För diskussioner och analyser om skattekonkurrens, se t.ex. Besley och Case (1995), Brett och Pinkse (2000), Brueckner och Saavedra (2001) och Edmark och Ågren (2008).

<sup>38</sup> För diskussioner och analyser om välfärdskonkurrens, se t.ex. Dahlberg och Edmark (2008).

och välfärdskonkurrens är exempel på horisontell konkurrens. Men det kan också förekomma vertikal konkurrens, t.ex. där två eller flera politiska nivåer delar samma skattebas (vilket är fallet med inkomstskatten i Sverige, där kommunerna, landstingen och staten har samma skattebas)<sup>39</sup>. För Sverige verkar såväl skattekonkurrens (se Edmark & Ågren, 2008), som välfärdskonkurrens (se Dahlberg & Edmark, 2008) och vertikal konkurrens (se Andersson m.fl., 2004, och Aronsson m.fl., 2000) vara empiriska realiteter, med implikationen att vi inte kommer att ha den samhällsekonomiskt optimala nivån på skattesatser, välfärdsnormer, etc. Ett sätt att korrigera för detta är via matchade statsbidrag (se t.ex. Brueckner, 1999, för en teoretisk härledning av matchningsgraden i ett fall med välfärdskonkurrens).

Riktade och matchade statsbidrag utformas i praktiken på många olika sätt. Det viktigaste kännetecknet är att de försöker påverka kommunernas prioriteringar genom att stimulera kommunernas utgifter på bestämda områden. Vi studerar hur sådana statsbidrag påverkar budgetvillkoret för kommunerna och därmed kommunernas prioriteringar. Statsbidragen påverkar betingelserna för kommunernas handlingsutrymme, men är inte betingade på specifika handlingar från kommunernas sida. Kommunerna har ett eget ansvar för hur de använder sin budget. Vi studerar också dynamiska effekter av temporära statsbidrag som försöker påverka kommunernas utgifter över tid (i kapitel 7).

Specialdestinerade statsbidrag kan också utformas så att de mer direkt påverkar kommunernas handlingar. Staten försöker då mer aktivt att få inflytande över utfallet av kommunernas verksamhet. Sådana statsbidrag kallas "output based", "performance based", "result based" eller "incentive based" i litteraturen (se Shah, 2010, som argumenterar för den typen av statsbidrag). På svenska kan de benämnas incitamentsbaserade statsbidrag. Denna typ av statsbidrag är inspirerade av teorin om hur en principal (staten) formar incitament för att påverka beteendet hos en agent (kommunen). Det kanske mest kända exemplet på ett sådant statsbidrag är programmet 'No Child Left Behind' i USA (se Shah, 2010). Programmet ger federala bidrag öronmärkta för delstaternas grundskolor med kravet om att det ska genomföras tester av eleverna och med krav på testresultaten för bestämda grupper av elever (låg inkomst, funktionsnedsättning, etc).

---

<sup>39</sup> För diskussioner och analyser om vertikal konkurrens, se t.ex. Andersson m.fl. (2004) och Aronsson m.fl. (2000).

I de skandinaviska länderna tillvaratas sådan direkt påverkan av kommunernas handlande och krav på kommunernas verksamhet genom regleringar. Det finns många regleringar inom hälsovård, skola, osv. som ställer detaljerade krav på utformningen av tjänsterna. Givet dessa regleringar disponerar kommunen egna skatteintäkter och statsbidrag fritt inom sin budget. Förståelsen är att ansvaret decentraliseras till en lokal demokratisk beslutsnivå som har självständigt ansvar för sitt ekonomiska handlande. Specialdestinerade statsbidrag som är betingade på kommunernas produktion/resultat bryter mot denna ansvarsprincip. Incitamentsbaserade statsbidrag innebär att staten definierar målsättningar för resultaten på ett bestämt område (som skola) och betalar efter i vilken mån resultaten når upp till målsättningarna. Kommunen fungerar mer som en agent för staten än som en självständig beslutsnivå. Sådana statsbidrag utmanar därför hela upplägget för hur kommunerna ska styras. Smart och Bird (2009) diskuterar hur olika typer av specialdestinerade statsbidrag påverkar kommunernas ansvar (accountability).

Det är enklast att förstå framväxten av incitamentsbaserade statsbidrag mot bakgrund av politisk ekonomi – nationella politiker ställs till ansvar för offentliga tjänster som drivs av kommunerna och känner därmed behov av att påverka resultaten av den kommunala verksamheten. Det är samma motivering som för temporära bidrag som vi diskuterar i kapitel 7. Så vitt vi vet används inte incitamentsbaserade statsbidrag i Sverige. Det man kan konstatera är att incitamentsstrukturer ofta är problematiska. Om ”bra” resultat i en kommun ska belönas ekonomiskt av staten, kommer ”dåliga” resultat i en annan kommun att straffas. Kommunerna och staten är inte nödvändigtvis överens om vad som är ”bra” och ”dåliga” resultat, och det kommer att vara svårt att mäta resultaten. Belöningsstrukturer skapar lätt nya ekonomiska skevheter mellan kommunerna. Effekten av incitamentsbaserade bidrag kommer att bero på utformningen av bidragen, och måste analyseras utifrån det enskilda fallet. Det finns en omfattande litteratur om incitamentsstrukturer i agency-litteraturen. En närmare diskussion av incitamentsbaserade bidrag kräver en egen utredning. Vi håller med Smart och Bird (2009, s. 15) om att incitamentsbaserade statsbidrag inte kan utgöra någon stor andel av statsbidragen i ett system som har kommuner som en självständig demokratisk politisk nivå.

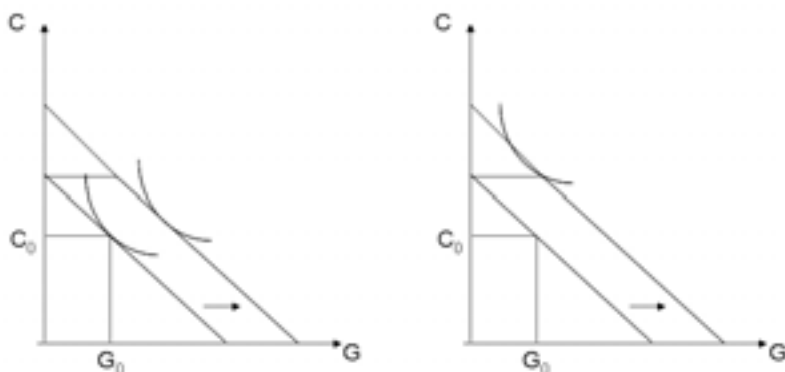
Riktade och matchade statsbidrag var mycket vanliga i Sverige innan statsbidragsreformen 1993 (statsbidrag till lärarlöner är ett exempel på ett riktat bidrag som fanns före 1993). Efter reformen har det funnits relativt få riktade bidrag, även om den övergripande trenden sedan 1993 ändå varit att de riktade bidragen fått en ökad betydelse. Internationellt har dock riktade och matchade bidrag en mycket stor betydelse. I detta kapitel kommer vi först att diskutera vilka effekter som är att vänta teoretiskt av riktade och matchade bidrag. Därefter kommer vi att diskutera vad den empiriska forskningen har att säga om olika typer av riktade och matchade bidrag.

## 5.1 Teori

Det är inte ovanligt att vissa statsbidrag som kommuner får är villkorade på att de måste användas till kommunal konsumtion (totalt eller inom ett visst område/på en viss tjänst). Teoretiskt är situationen ganska likartad den vi såg för generella statsbidrag i Figur 4.1. Båda typerna av statsbidrag har endast inkomsteffekter, dvs. de påverkar inte relativpriset mellan de två varorna. Detta illustreras i Figur 5.1 med ett statsbidrag till kommunerna betingat på att hela bidraget måste användas till konsumtion av kommunala tjänster  $G$ ; den relevanta budgetrestriktionen för den kommunala beslutsfattaren, dvs. den budgetrestriktion som han eller hon möter, ges av den heldragna delen av den skiftade budgetrestriktionen. Som framgår av figuren kan två olika fall uppstå. Om indifferenskurvorna ligger som i vänstra panelen av Figur 5.1 får vi samma effekt som i Figur 4.1. Det vill säga, de restriktioner som lagts på kommunen har ingen faktisk betydelse; utfallet i termer av  $C$  och  $G$  blir detsamma som med generella statsbidrag eftersom indifferenskurvan ändå tangerar den del av budgetrestriktionen som är tillgänglig för beslutsfattaren (den heldragna delen). Skulle indifferenskurvorna dock tangera den del av budgetrestriktionen som inte är tillgänglig för beslutsfattaren får vi en hörnlösning, vilket illustreras i den högra panelen av Figur 5.1. Man ökar konsumtionen av bägge varorna, men vill egentligen öka privat konsumtion mer. I detta senare fall läggs en restriktion på det kommunala beslutsfattandet. Även om det riktade bidraget inte skulle lägga någon *de facto* restriktion på kommunerna, så kan riktade statsbidrag potentiellt ha den negativa bieffekten att

kommunerna kan hävda att de statliga direktiven lägger restriktioner på deras handlingsutrymme och att de därför inte kan stå till svars inför missnöjda kommuninvånare. Då de kommunala beslutsfattarna antagligen känner de lokala preferenserna bättre än de centrala beslutsfattarna, vilket ju är ett av huvudargumenten till varför vi över huvud taget har ett decentraliserat beslutsfattande, så kan det vara svårt för de centrala beslutsfattarna att värdera restriktionens betydelse.

Figur 5.1 Effekter av ett riktat (öronmärkt) statsbidrag



Statsbidrag kan även vara matchade, vilket innebär att staten subventionerar de kommunala kostnaderna; med en matchningsgrad på 20 procent står t.ex. kommunen för 80 procent av kostnaderna och staten för 20 procent. Detta innebär att skattepriset reduceras och att matchade bidrag därmed kommer att ha prisseffekter, vilket inte riktade och generella bidrag har. Matchade statsbidrag har alltså både pris- och inkomsteffekter. Den huvudsakliga prediktionen av matchade bidrag är att relativpriset kommer att stimulera utgifterna på varor och tjänster som erhåller den statliga subventionen.<sup>40</sup>

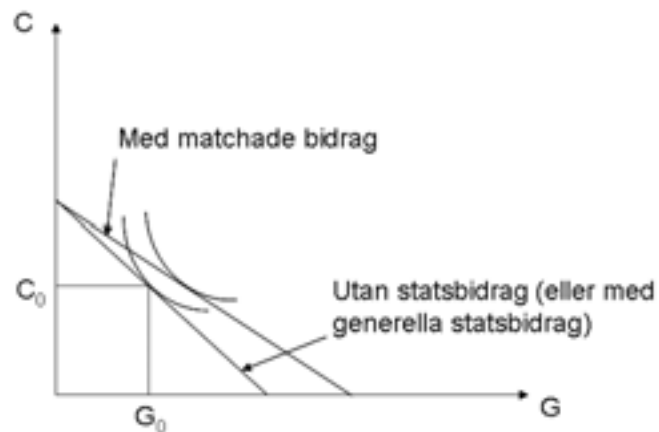
Situationen med ett matchat bidrag illustreras i Figur 5.2 (där staten inte slutar att matcha vid en viss utgiftsnivå; det finns inget tak för statens utgifter) och Figur 5.3 (där staten slutar att matcha vid en viss utgiftsnivå; det finns ett tak för statens utgifter). Med matchade bidrag påverkas den kommunala budgetrestriktionen så

<sup>40</sup> Effekterna av matchade bidrag på kommunens budgetrestriktion visas formellt i Box 5.1 i slutet av detta kapitel.

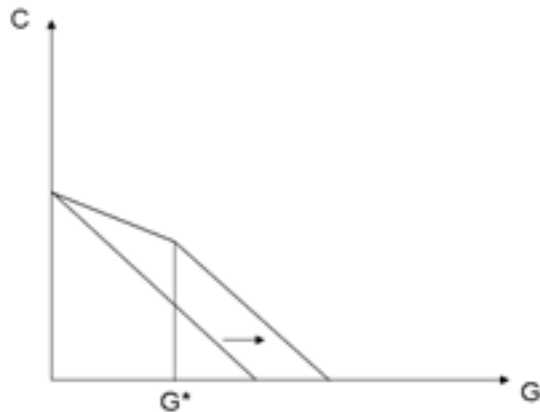
till vida att kommunens kostnad för den matchade kommunala tjänsten reduceras med en andel (1- matchningsgraden), vilket innebär att budgetlinjen får en flackare lutning. Vilken den exakta effekten av ett matchat bidrag blir beror som vanligt på var indifferenskurvorna ligger (dvs. hur preferensstrukturen ser ut i kommunen). Men med ett bidrag där staten inte slutar att matcha vid en viss utgiftsnivå, som i Figur 5.2, så ökar typiskt konsumtionen av den kommunalt tillhandahållna varan mer än vad konsumtionen av den privata varan gör till följd av den statliga subventionen.

I det fall då staten sätter en gräns för hur mycket en kommun kan få i matchade bidrag får budgetlinjen en brytpunkt (se Figur 5.3). Beroende på var den optimala punkten ligger kan vi få två olika effekter. Om den optimala punkten ligger ovanför brytpunkten (dvs. om  $G < G^*$ ), så har vi samma effekt som i Figur 5.1. Om den optimala punkten ligger nedanför brytpunkten ( $G > G^*$ ) får vi samma effekt som vid ett generellt bidrag (dvs. samma effekt som i Figur 4.1).

**Figur 5.2** Effekter av ett riktat (örönmärkt) statsbidrag där staten inte slutar matcha vid en viss utgiftsnivå



Figur 5.3. Effekter av ett riktat (öronmärkt) statsbidrag där staten slutar matcha vid en viss utgiftsnivå



I och med att matchade bidrag har såväl pris- som inkomsteffekt är det, rent teoretiskt, enklare för staten att påverka den kommunala konsumtionen med hjälp av matchade bidrag än med andra typer av bidrag. Därmed är också möjligheterna större att uppnå den samhällsekonomiskt optimala nivån på den kommunala konsumtionen i de fall den kommunala konsumtionen har positiva externaliteter. Men även om det är teoretiskt tilltalande så är det i praktiken ett stort problem att veta vilken nivå man ska ha på matchningsgraden. För att bestämma en optimal matchningsgrad måste man veta storleken på externaliteten, vilket i allmänhet är mycket svårt.

## 5.2 Empiri

Det är svårt att finna trovärdiga studier som undersöker effekterna av enskilda riktade bidrag. Vi känner t.ex. inte till någon sådan för de s.k. Wärnersson-pengarna till personalförstärkningar inom skola och fritidshem.<sup>41</sup> Däremot finns det studier som undersöker vilka

<sup>41</sup> Detta är också uppfattningen i Skolverket (2007, s. 68). Det metodologiska problemet består i att få kännedom om det kontrafaktiska tillståndet, dvs. hur personaltätheten skulle ha sett ut i *frånvaro* av Wärnerssonpengarna. Detta problem har ingen studie löst. Det finns dock studier som visar att Wärnerssonpengarna samvarierar positivt med andelen obehöriga lärare anställda i kommunerna och att detta i sin tur samvarierar negativt med elevernas skolprestationer (mätt via meritvärdet); se Andersson (2007) för en sammanställning och diskussion av dessa studier.

effekterna är mer generellt av att gå från ett system med huvudsakligen riktade/matchade statsbidrag till ett system med huvudsakligen generella statsbidrag.

Bergström m.fl. (2004) är ett sådant exempel på svenska data. Som vi såg i kapitel 2 innebar den genomgripande statsbidragsreformen 1993 att Sverige gick från ett system med i huvudsak riktade och matchade statsbidrag till ett system med i huvudsak generella statsbidrag. Enligt teorin som diskuterats ovan borde detta innebära att kommunerna spenderade mer före reformen; eftersom en stor del av bidragen var matchade före 1993 hade de såväl pris- som inkomsteffekt och därmed en större stimulatorisk kraft på de kommunala utgifterna. Bergström m.fl. (2004) studerar hur denna reform påverkar den kommunala sysselsättningen. De finner att statsbidrag ökade den kommunala arbetskraftsefterfrågan signifikant mer före statsbidragsreformen 1993, än efter. Detta indikerar att riktade och matchade statsbidrag har större sysselsättningseffekter än generella statsbidrag.

Oulasvirta (1997) genomför en liknande analys på finska data. Även Finland hade en genomgripande statsbidragsreform 1993, som i mångt och mycket liknade den svenska reformen samma år. Bland annat gick man från ett system med huvudsakligen öronmärkta matchade bidrag till ett system med generella, icke-matchade, bidrag.<sup>42</sup> Oulasvirta finner att matchade statsbidrag har en mer stimulatorisk effekt på utgiftsnivån i kommunerna än vad generella statsbidrag har, vilket ligger helt i linje med teorin. Han betonar att generella statsbidrag har ökat inflytandet hos kommunens administrativa ledning på bekostnad av de enskilda sektorerna och att det bidrar till bättre utgiftskontroll.

En intressant, och mer direkt, studie av effekterna av matchade bidrag är Baker m.fl. (1999). De undersöker effekterna av att gå från ett matchat statsbidrag där staten inte slutar att matcha vid en viss utgiftsnivå till ett matchat bidrag där staten slutar att matcha vid en viss utgiftsnivå.<sup>43</sup> De finner att välfärdskostnaderna

---

<sup>42</sup> Det som är intressant med det finska fallet är att över 90 procent av statsbidragen före reformen var matchade (Oulasvirta, 1997), varför Oulasvirtas studie blir mer specifikt en studie av skillanden mellan matchade och icke-matchade bidrag. Det svenska fallet är mer diffust i detta avseende; före reformen 1993 fanns ett sammelsurium av riktade bidrag med och utan matching rates, varför studien av Bergström m.fl. (2004) är mindre "ren".

<sup>43</sup> För att skatta effekter av detta utnyttjar de en reform i Kanada. Före 1990 fanns i Kanada ett matchat bidrag som innebar att för varje dollar som en provins spenderade på välfärdsprogram sköt den centrala regeringen till en dollar. Det fanns ingen övre gräns för tillskottet. För att minska kostnaderna för programmet beslöt den centrala regeringen 1990 att göra om det befintliga statsbidraget till ett matchat bidrag med en övre gräns. Men denna

minskade i regioner som påverkades av denna förändring. För att tala i termer av Figur 5.3, så verkade alltså regionerna ha legat bortanför brytpunkten i ursprungsläget.

Den viktigaste effekten av matchade statsbidrag är prisförändringen; relativpriset mellan tjänsterna förändras och påverkar därmed efterfrågan på de olika tjänsterna. De empiriska analyser som finns behandlar valet mellan olika kommunala tjänster för sig, och tar valet mellan kommunala och privata varor för givet (det val som behandlades tidigare i medianväljarmodellen). Effekten av prisförändringen uppskattas på basis av skattningar av priselasticiteterna för de enskilda tjänsterna. Priselasticiteten visar förändringen i efterfrågan på en tjänst vid en given ökning i pris, och efterfrågan kommer typiskt att minska för en tjänst när priset på tjänsten går upp (vilket mäts med den direkta priselasticiteten). Uppskattningar av direkta priselasticiteter (också kallade cournot-elasticiteter) i amerikanska studier ligger runt 0,2–0,4 i absolutvärde (se översikt och diskussion av Oates, 1986). Den låga priselasticiteten avspeglar finansieringssituationen för amerikanska kommuner där ökade kostnader för tjänsterna typiskt kommer att leda till en ökning i de totala utgifterna. I en svensk analys av Witterblad (2008) och i en norsk analys av Borge och Rattsø (2000) är den direkta priselasticiteten för kommunala tjänster skattad till 0,7–0,9 i absolutvärde. De högre priselasticiteterna beror på att den totala budgetramen för kommunerna i mindre utsträckning ändras och att kommunerna därför väljer att reagera starkare på kostnadsökningar. Dunne m.fl. (1984) skattar motsvarande priselasticiteter för Storbritannien, som kan förklaras med stark reglering av budgetramen i landet. Det är överraskande att priselasticiteterna är så höga i Sverige (enligt skattningarna i Witterblad, 2008) eftersom kommunerna kan reagera på kostnadsökningar med skattehöjningar som minskar pressen på en omläggning av tjänsteutbudet.

Priselasticiteterna ger en grund för att uppskatta effekterna av matchade bidrag för en tjänst. Matchade statsbidrag har en prisseffekt och kommer att stimulera utgifterna för tjänsten. Eftersom kommunala tjänster i stor utsträckning är nödvändighetsvaror är priselasticiteten låg och utgiftseffekten för tjänsten begränsad. I praktiken har många länder ett stort antal

---

förändring kom endast att ske i tre av tio provinser, vilket gör att Baker m.fl. kan jämföra utgiftsutvecklingen före och efter 1990 i de tre regioner som påverkades av reformen med utgiftsutvecklingen före och efter 1990 i de sju regioner som inte påverkades av reformen.

matchade bidrag och effekterna av ett matchat bidrag kommer att motverkas av andra matchade bidrag för andra tjänster. Den samlade effekten av ett system med flera matchade bidrag är därför svår att uppskatta.

Den litteratur som vi diskuterat här studerar de statiska effekterna av riktade och matchade bidrag. Det finns även dynamiska effekter som vi diskuterar i kapitel 7.

#### Box 5.1 Effekten av ett matchat statsbidrag

Med matchade bidrag kan den kommunala budgetrestriktionen i ekvation (3) skrivas som

$$(8) \quad (1 - m)cG = tN\bar{y}.$$

där  $m$  är matchningsgraden. Från ekvation (8) framgår det tydligt hur staten subventionerar de kommunala kostnaderna med matchade bidrag. Löser vi ut  $t$  ur ekvation (8) och substituerar in i ekvation (2) så får vi den nya konsoliderade budgetrestriktionen:

$$(9) \quad C_i = y_i - \tau_i^m \frac{G}{N}$$

där  $\tau_i^m = \frac{y_i}{y}(1 - m)c$  är skattepriset då vi har matchade statsbidrag.<sup>44</sup> Man kan notera två saker från detta skattepris. För det första har matchade bidrag priseffekter, vilket inte generella bidrag har. För det andra så ser vi att skattepriset med matchade bidrag är lägre än skattepriset utan matchade bidrag ( $\tau_i^m < \tau_i$ )<sup>45</sup>, vilket innebär att budgetlinjen får en flackare lutning.

<sup>44</sup> Med både matchade och generella statsbidrag blir den konsoliderade budgetrestriktionen  $C_i = y_i - \tau_i^m \frac{G - B}{N}$ .

<sup>45</sup> Detta ser vi genom att skriva om  $\tau_i^m$  som  $\tau_i^m = \frac{y_i}{y}c - \frac{y_i}{y}mc = \tau_i - \tau_i m$ .

## 6 Effekter av skatteutjämningsbidrag

Det huvudsakliga syftet med ett skatteutjämningsbidrag är att utjämna skillnader i skattekraft mellan kommunerna. Skatteutjämningsbidrag spelar en ekonomiskt betydelsefull roll i många länder. Som framgick av kapitel 2 utgör Sverige inte något undantag i det avseendet. I detta kapitel kommer vi att dels diskutera olika teoretiska aspekter av skatteutjämningsbidrag, dels diskutera den empiriska forskningen på området. I det teoretiska avsnittet kommer vi inledningsvis att diskutera utformningen av skatteutjämningsbidrag, speciellt skillnaden mellan utjämning baserad på normerad och faktisk skattesats. Vidare diskuterar vi hur skatteutjämningsbidraget påverkar kommunens incitament till beskattning. I en utvidgad analys diskuterar vi hur skatteutjämningsbidraget fungerar i ett fall där den befintliga beskattningen är snedvridande.

### 6.1 Teori

Det finns två huvudalternativ för utformningen av skatteutjämningsbidrag; att använda *normerad skattesats* eller att använda *faktisk skattesats*. Internationellt går trenden i riktning mot utjämning baserat på normerade skattesatser, ett alternativ som också Sverige övergick till 1993.

Utjämning baserat på en normerad skattesats har sin utgångspunkt i en skattesats som är fastställd av staten. Detta kan t.ex. vara en genomsnittsskattesats. Förutom beslutet om den normerade skattesatsen ska staten fatta beslut om hur stor utjämningen mellan kommunerna ska vara. Detta styrs dels av systemets kompensationsgrad, dels av systemets referensnivå. Kompensationsgraden anger hur mycket av avvikelserna från

referensnivån som en kommun ska få täckt av utjämnningen. Anta exempelvis att vi har ett skatteutjämningsystem där en kommun med en skattebas under 110 procent av den genomsnittliga skattebasen i landet får täckt 90 procent av avvikelser till den genomsnittliga skattebasen. Skatteutjämnningen per invånare i kommun  $j$  kan då uttryckas som:

$$(10) \quad SU_j = 0,9t_n(1,1\overline{SB} - SB_j)$$

där  $t_n$  är den normerade skattesatsen,  $\overline{SB}$  är den genomsnittliga skattebasen (per invånare) och är kommunens egen skattebas. Här är kompensationsgraden 90 procent och referensnivån 110 procent. Kommuner med en skattebas som överstiger 110 procent av den genomsnittliga skattebasen i landet får betala in till systemet.<sup>46</sup> I tillägg till kompensationsgrad, referensnivå och normerad skattesats (som alla bestäms av staten), kommer skatteutjämnningen endast att bero på kommunens skattebas. Fördelen med en normerad skattesats är att det tillskott en kommun får inte beror på kommunens valda skattenivå. Frågan om den kommunala skattesatsen blir följaktligen en ren lokal avvägning mellan nytta och kostnad.

En nackdel med normerad skattesats är att kommuners möjligheter att skaffa extraintäkter genom höjda skattesatser förblir skevt fördelade. Detta är ett problem från en utjämningsynpunkt. Med en normerad skattesats kommer skatteutjämnningen nämligen inte att påverkas när kommunen ändrar sin skattesats (givet att skattebasen inte påverkas av den förändrade skattesatsen). På marginalen blir intäktseffekten av en ökad skattesats bestämt av den egna skattebasen och oberoende av skatteutjämnningen.

Ett annat problem med normerad skattesats är att enskilda kommuner kan uppleva att en ökad skattebas reducerar de kommunala intäkterna. Förändringen i kommunens intäkter ( $\Delta R_j$ ) som följer av en förändring i den egna skattebasen kommer att bero på både förändringen i den egna skattebasen och förändringen i skatteutjämnningen. Den kan uttryckas på följande sätt (under

<sup>46</sup> Som framgick av kapitel 2, så varierar kompensationsgraden i dagens skatteutjämningsystem i Sverige beroende på om man är bidragstagare eller bidragsgivare; bidragsberättigade kommuner möter en kompensationsgrad på 95 procent medan avgiftsskyldiga möter en "kompensationsgrad" på 85 procent. I dagens system i Sverige är referensnivån 115 procent.

antagande om att den genomsnittliga skattebasen i landet,  $\overline{SB}$ , inte förändras; jämför med ekvation (14)):

$$(11) \quad \Delta R_j = t_j \Delta SB_j + \Delta SU_j = t_j \Delta SB_j - 0,9t_n \Delta SB_j = (t_j - 0,9t_n) \Delta SB_j$$

där  $t_j$  är kommunens egen skattesats. Kommuner med låg skattesats och låg skattebas, i detta fall en skattesats under 90 procent av den normerade satsen och en skattebas under referensnivån, kommer alltså att erhålla en intäktsminskning om den egna skattebasen ökar. Orsaken till detta är att ökningen i skatteintäkterna blir mindre än reduktionen i skatteutjämnningen. Mot bakgrund av detta hävdas det ofta att en utjämning baserad på normerad skattesats kan ge enskilda kommuner dåliga incitament att utveckla den lokala skattebasen.

Det andra alternativet för utformningen av skatteutjämnningen är att basera utjämnningen på kommunens egen skattesats. Skatteutjämnningen i vårt exempel ges då av:

$$(12) \quad SU_j = 0,9t_j (1,1\overline{SB} - SB_j)$$

Utifrån fördelingsmässiga hänsyn är fördelen med detta alternativ att kommunens intäktsökning som följer av en given skatteökning utjämnas:

$$(13) \quad \Delta R_j = (0,1SB_j + 0,9 \times 1,1\overline{SB}) \Delta t_j$$

En kommun med en skattebas som ligger 50 procent under genomsnittet i landet kommer t.ex. att få en intäktsökning som om den hade en skattebas som låg fyra procent över riksgenomsnittet.<sup>47</sup> Alla kommuner kommer att få en utjämnad intäktseffekt av en ökning i skatten.

Nackdelen med detta alternativ är att lokala skattehöjningar ”belönas” med ökade statliga överföringar så att valet av skattesats inte längre blir en ren avvägning mellan lokal nytta och lokal kostnad. Staten kommer med andra ord subventionera skatteökningar i kommuner med svag skattebas. Subventions-

<sup>47</sup> För en kommun med en skattebas på 50 procent av riksgenomsnittet,  $0,5\overline{SB}$ , kan ekvation (13) skrivas som  $\Delta R_j = (0,1 \times 0,5\overline{SB} + 0,9 \times 1,1\overline{SB}) \Delta t_j = 1,04\overline{SB} \times \Delta t_j$ , dvs. kommunen får en intäktsökning som om den hade en skattebas som låg fyra procent över riksgenomsnittet.

graden blir högre ju högre kompensationsgraden är och ju lägre kommunens skattebas är och de kan fort bli mycket höga. Till exempel blir subventionsgraden 52 procent för en kommun med en skattebas motsvarande 50 procent av riksgenomsnittet,<sup>48</sup> och 30 procent för en kommun med en skattebas motsvarande 75 procent av riksgenomsnittet. Detta kan försvaga den finansiella disciplinen i kommunerna och bidra till en höjd skatte- och utgiftsnivå. Det är detta som har motiverat många länder till att gå över till en skatteutjämning baserad på en normerad skattesats.

Det följer av resonemanget ovan att både utjämning baserad på normerade skattesatser och utjämning baserad på faktiska skattesatser medför nackdelar så länge skattebaserna är ojämnt fördelade. Utjämning baserad på normerade skattesatser kan öka pressen på statens fördelningspolitik då möjligheten att skaffa extraintäkter blir mycket olika, medan utjämning baserad på faktiska skattesatser öppnar för strategiska anpassningar och oönskad expansion av kommunsektorn. Skatteutjämning baserad på normerad skattesats och med antagande om givet skatteunderlag fungerar som ett generellt statsbidrag; se diskussionen i avsnitt 4.1.

Hittills har vi antagit att skattebasen inte påverkas av förändringar i skattesatsen, vilket inte nödvändigtvis är sant. Om den kommunala skattebasen kan påverkas av förändringar i den kommunala skattesatsen kommer skatteutjämnningen att påverka kommunens marginalkostnad för skattefinansiering. Kommunens skattebeslut kommer i detta fall inte att ta korrekt hänsyn till de samhällsekonomiska kostnaderna.

Vilka incitamentseffekter skatteutjämnningen ger kommer att styras av hur skattebasen reagerar på lokala skatteförändringar. Den marginella kostnaden vid offentlig finansiering (MCPF, "Marginal Cost of Public Funds") tar hänsyn till både de direkta och indirekta samhällsekonomiska kostnaderna vid beskattningen, dvs. även de kostnader som uppstår till följd av snedvridningar i resursanvändningen. MCPF ger ett mått på hur marginalkostnaden vid ett offentligt projekt ska skalas för att ta hänsyn till kostnaderna som beror på finansieringen. Med ett skattesystem som inte snedvrider resursallokeringen är MCPF lika med 1. Om

<sup>48</sup> Utan skatteutjämningsbidrag blir intäktsökningen av en skatteförändring för en kommun med en skattebas som motsvarar 50 procent av riksgenomsnittet  $\Delta R_j = 0,5\overline{SB} \times \Delta t_j$ . Med skatteutjämningsbidrag blir det istället, som vi nyss såg,  $\Delta R_j = 1,04\overline{SB} \times \Delta t_j \cdot 0,5/1,04 \approx 0,48$ , dvs. staten subventionerar 52 procent av skatteökningen för en kommun med en skattebas som motsvarar 50 procent av snittet.

det existerar samhällsekonomiska kostnader vid beskattningen ska marginalkostnaden för projektet skalas med en faktor som är större än 1. Det finns en stor litteratur om hur MCPF ska förstås och beräknas, och generellt kommer måttet att vara beroende av hur skattesystemet är utformat.<sup>49</sup>

Skatteutjämningsbidrag medför att marginalkostnaden vid offentlig finansiering är lägre än utan skatteutjämning och detta kan bidra till att kommunens skattenivå blir högre. Tre olika situationer kan uppstå. För det första kan den faktiska skattesatsen ligga över den kompenserade skattesatsen. Skatteutjämnningen kompenserar då delar av den minskning i skattebasen som följer av skatteökningen. Ju högre kompensationen är, desto mer blir kompenserat av skatteutjämnningen, och desto lägre är marginalkostnaden av finansieringen för kommunen.

I det fall då den faktiska skattesatsen är densamma som den kompenserade skattesatsen kommer MCPF att vara lika med 1. All minskning i skattebasen på grund av en ökning i skattesatsen kommer att bli kompenserad. Slutligen kan skattesatsen vara mindre än den kompenserade skattesatsen, i vilket fall MCPF kommer att vara mindre än 1. När kommunen ökar sin skattesats och skattebasen reduceras kommer skatteutjämnningen att kompensera mer än reduktionen i skattebasen. Kommunen får extraintäkter om skattebasen minskar. I den situationen kommer kommunen att ha incitament att öka skattesatsen utöver den skattesats som skulle ha valts om kommunen tog full hänsyn till de samhällsekonomiska kostnaderna.

Skatteutjämnningen påverkar också marginalkostnaden vid offentlig finansiering för kommunerna om skatteutjämnningen är baserad på faktisk skattesats. När kompensationsgraden är lika med 1 kommer marginalkostnaden vid finansieringen att vara lika 1. All reduktion i skattebasen blir kompenserad. Om kompensationsgraden är mindre än 1, kommer reduktionen i skattebasen bara delvis bli kompenserad. Ju högre kompensationsgraden är, desto mer av reduktionen av skattebasen blir kompenserad, och desto lägre kommer marginalkostnaden vid finansiering att vara för kommunen.

Ett enkelt räkneexempel kan illustrera betydelsen av skatteutjämnningen för marginalkostnaden vid offentlig finansiering

---

<sup>49</sup> Skatteutjämnningens incitamenteffekter då skattebasen reagerar på lokala skatteförändringar har i nyare litteratur diskuterats formellt av Smart (1998) och Dahlby (2002). Se Box 6.1 för en formalisering av de argument som förs fram i texten.

(MCPF). Vi utgår från att elasticiteten på skattebasen med avseende på inkomstskatten är  $-0,2$  (vilket är en elasticitet som ligger i linje med den skattning som Blomquist och Selin, 2009, erhåller för män på svenska data). En tioprocentig ökning i inkomstskattesatsen ger då en reduktion av skattebasen på två procent. Denna storleksordning överensstämmer med elasticiteten av arbetsutbudet såsom den är skattad i ett flertal studier på svenska data. Med denna elasticitet på skattebasen kommer MCPF att vara lika med  $1,25$  ( $1/0,8$ ; jämför med ekvation (18) i Box 6.1). Samhällsekoniskt kostar det alltså 25 öre extra att öka skatteintäkterna med 1 krona. Som visats tidigare gör skatteutjämnningen att MCPF blir lika med 1 för kommuner där den faktiska skattesatsen är densamma som den kompenserade skattesatsen. Dessa kommuner har därmed inte några incitament att ta hänsyn till de samhällsekonomiska kostnader som uppstår vid beskattningen. Kommuner som har en faktisk skattesats som är mindre än den kompenserade skattesatsen har en MCPF som är mindre än 1. Men den kvantitativa effekten är inte stor. Om vi för enkelhets skull antar att kompenserad skattesats är  $0,30$  och ser på en kommun som har en faktisk skattesats som är 5 öre under den kompenserade satsen kommer MCPF att vara lika med  $0,97$ . Vi kan dra slutsatsen att de flesta svenska kommuner har en MCPF i det närmaste lika med 1 och att skatteutjämnningen kompenserar för de samhällsekonomiska kostnaderna.

Det framgår av resonemanget ovan att statlig utjämning av kommunernas intäkter påverkar kommunens budgetrestriktion och därmed deras beslut om skatt och utgiftsnivå. Skatteutjämnningen ger en imperfektion sådan att kommunerna inte fullt ut beaktar de samhällsekonomiska kostnaderna vid beskattningen.

Hittills har vi diskuterat en situation i vilken endast skatteutjämnningen påverkat den kommunala skattesatsen, som i frånvaro av utjämning antagits ha satts optimalt. Om det däremot skulle finnas andra imperfektioner som gör att kommunerna i ursprungsläget avviker från den optimala nivån, exempelvis genom skattekonkurrens, så kan skatteutjämnningen faktiskt förbättra effektiviteten. Smart (2009) visar t.ex. att det kan vara en samhällsekonisk förbättring med skatteutjämningsbidrag om det existerar skattekonkurrens mellan kommunerna eftersom nedåtpressen på skattesatserna till följd av skattekonkurrensen motverkas av uppåtpressen från skatteutjämnningen. Men skatteutjämningsbidraget kan också förstärka den tendens till

underskattning av marginalkostnaden vid offentlig finansiering som följer av att kommunerna och staten möter samma skattebas. Andersson m.fl. (2004) visar att det finns sådana vertikala fiskala externaliteter i beskattningen i Sverige. Både incitamentseffekterna av skatteutjämningsbidrag och kommunernas bristande hänsynstagande till effekterna på statens och landstingens skattebas drar i riktning mot att marginalkostnaden vid offentlig finansiering underskattas.

## 6.2 Empiri

Det finns en begränsad internationell litteratur som har undersökt incitamentseffekterna av skatteutjämningsbidrag. Några studier analyserar direkt det incitamentsproblem som diskuterats ovan, dvs. att skatteutjämningsbidrag ger kommunerna incitament att höja skatterna i och med att de får ökade statsbidrag om deras skattebas minskar. Andra analyserar hur skattebasen reagerar på förändringar i den lokala skatten, s.k. intäktstoppar ("revenue hills"). Nedan diskuteras resultaten från några av dessa studier. Därefter diskuteras vi ett par studier som mer indirekt testar de incitamentseffekter som följer av ett skatteutjämningsbidrag, nämligen att utjämningsgraden i skatteutjämningsbidraget borde påverka graden av skattekonkurrens.

Vad gäller den första typen av studier koncentrerar vi oss på två nyligen genomförda analyser, Buettner (2006) på tyska data, och Smart (2009) på kanadensiska data.<sup>50</sup> Buettner (2006) tar utgångspunkt i utformningen av skatteutjämningsbidrag i tyska kommuner där statsbidraget kan beskrivas med en omvänd relation till skattebasen för en lokal företagskatt.<sup>51</sup> Skattebasen är definierad genom nationella regler och skatteuppbörden är centraliserad, vilket innebär att det lokala skattebeslutet endast gäller den kommunala skattesatsen. Buettner beräknar en variabel som mäter hur mycket skatteutjämningsbidraget minskar när skattebasen ökar. Han finner ett positivt och statistiskt säkerställt

<sup>50</sup> Det har gjorts flera liknande studier på data från Australien, Kanada och Tyskland. Samtliga dessa studier som analyserar olika decentraliserade enheter (kommunnivå och regionnivå) finner ett positivt samband mellan statsbidrag för skatteutjämningsbidrag och skattenivå. Det är dock en ekonometrisk utmaning att kunna identifiera incitamentseffekten. De två studier vi diskuterar här försöker göra det genom att utnyttja diskontinuiteter i systemet (Buettner för Tyskland) och bidragsreformer (Smart för Kanada).

<sup>51</sup> I analysen utnyttjas olikheter i incitament knutna till olikheter i lokala fiskala förhållanden, olikheter i bidragssystem mellan olika kommuner (delstater) och ändringar i systemet över tid.

samband mellan denna variabel och skattesatsen på den lokala företagsskatten. Dvs., ju mer kommunerna kompenseras med statsbidrag till följd av en minskad skattebas, desto högre sätter de den lokala företagsskatten. Beräkningarna indikerar att storleken på effekten är ekonomiskt betydelsefull.

Smart (2009) analyserar effekterna på flera olika skatter för de tio Kanadensiska provinserna över en period på 30 år (1972-2002).<sup>52</sup> Den största skatten är en personlig inkomstskatt, men i analysen ingår också exempelvis en företagsskatt, en försäljningsskatt och olika alkoholskatter. Då han studerar om en ökning i utjämningsgraden leder till att skattenivån ökar i provinserna finner han stöd för den hypotesen. Liksom i det tyska fallet verkar den skattade effekten också vara ekonomiskt betydelsefull. Smarts slutsats är att utjämningsbidrag bidrar till att subventionera skatteökningar. Sammantaget betyder detta att de befintliga analyserna finner att skatteutjämningsbidrag har statistiskt säkerställda incitamenteffekter; ju högre graden av skatteutjämning är, desto högre är skattesatsen.

Andra undersökningar studerar vilka effekter lokala skattehöjningar har på den lokala skattebasen, vilket är en av prediktionerna från teorin om skatteutjämningsbidrag.<sup>53</sup> Man har i dessa studier undersökt på vilken sida av den lokala intäktstoppen man ligger och vilken den optimala lokala skattesatsen är (jämför med den s.k. Lafferkurvan). Den mest kända studien är Houghwout m.fl. (2004) som studerar intäktstoppar i amerikanska städer. De finner att de amerikanska städerna är i närheten av sina intäktstoppar, vilket innebär att de inte kan öka skatteintäkterna särskilt mycket mer genom ytterligare skatteökningar. Det är egendomsskatt som är den dominerande skattebasen i Houghwout m.fl. Buettner (2003) har analyserat kommuner i Tyskland och finner att den lokala företagsskatten har stor effekt på det lokala skatteunderlaget. De tyska kommunerna är bortom toppen på sin intäktskurva och kan därmed öka sina skatteintäkter genom att reducera skattesatsen. Buettners tolkning av situationen är att kommunerna inte sänker skattesatsen eftersom de då blir straffade

---

<sup>52</sup> För att identifiera incitamentseffekten utnyttjar han olika reformer i skatteutjämningsystemet, reformer som förändrat utjämningsgraden och som inträffat vid olika tidpunkter i olika provinser. Detta möjliggör en difference-in-differences analys.

<sup>53</sup> Det är också en vanlig uppfattning att de lokala skattebaserna är mer känslig för förändringar i lokala skatter än för förändringar i skatter på nationell nivå. Produktionsfaktorernas mobilitet är mycket större över till exempel kommungränser än vad de är över landgränser.

via statsbidragssystemet. I och med att mobiliteten är större bland företag än bland hushåll och att den är större bland hushåll i USA än i Sverige är det rimligt att anta att skattebasen i de svenska kommunerna reagerar betydligt mindre på skatteförändringar än vad som är fallet i amerikanska städer och för företagsskatt i tyska kommuner. Men det kvarstår att analysera exakt hur stor effekten är på skattebasen av skatteförändringar och exakt vilken effekt skatteutjämningsystemet har på de kommunala skattesatserna i Sverige. Däremot finns det, som vi ska se härnäst, en studie som indikerar att det svenska skatteutjämningsystemet har incitamenteffekter.

Den tredje typen av studier testar mer indirekt de incitamenteffekter som följer av ett skatteutjämningsystem, nämligen att utjämningsgraden i skatteutjämningsystemet borde påverka graden av skattekonkurrens. Som vi nämnt tidigare kan skattekonkurrens uppstå i ett decentraliserat system, dvs. kommunerna konkurrerar med varandra om "attraktiva" invånare; genom att sätta en lägre skatt än grannkommunerna kan en kommun försöka attrahera hushåll som bidrar positivt till skattebasen. Incitamenten att konkurrera med kommunalskatten avtar dock med graden av utjämning i skatteutjämningen. I ett fall med fullständig utjämning har de kommunala beslutsfattarna inga incitament att konkurrera om skattebetalarna; skattebasen blir ändå densamma i alla kommuner genom utjämningsystemet. Edmark och Ågren (2008) undersöker denna incitamenteffekt för Sverige genom att utnyttja statsbidragsreformen 1996. Reformen innebar två motstridiga effekter. I och med reformen blev den egna skattebasen relativt sett mer betydelsefull för varje kommun jämfört med vad den var före reformen. Detta innebär att vi skulle se en högre grad av skattekonkurrens efter reformen än före. Men dessutom ökade medvetandegraden hos kommunerna om utjämningsystemet, dels för att alla kommuner nu kom att omfattas av omfördelningen, vilket inte var fallet före 1996, dels för att den inomkommunala utjämningen som kom till stånd 1996 innebar att det blev tydligt för kommunerna att de rika kommunerna gav till de fattiga. Detta innebär, om kommunerna upplevde det som att utjämningen ökat, att vi skulle se en lägre grad av skattekonkurrens efter reformen än före. Edmark och Ågren (2008) finner att graden av skattekonkurrens är signifikant lägre efter reformen, vilket indikerar att kommunerna upplevde det som att utjämningen ökat. Dessutom indikerar det att

skatteutjämningsbidraget har incitamentseffekter. Liknande analyser genomförs av Esteller-Moré och Solé-Ollé (2002) och Smart (2009), båda på kanadensiska data. Båda erhåller resultat som ligger i linje med Edmark och Ågren; ju högre graden av skatteutjämning är, eller upplevs vara, desto lägre är graden av skattekonkurrens. Sammantaget verkar det alltså återigen som att skatteutjämningsbidrag har statistiskt säkerställda incitamentseffekter.

**Box 6.1 Skatteutjämnings incitamentseffekter då skattebasen reagerar på lokala skatteförändringar.**

Skatteutjämnings incitamentseffekter då skattebasen reagerar på lokala skatteförändringar har i nyare litteratur formaliserats av Smart (1998) och Dahlby (2002). Kommun  $j$ :s intäkter per invånare består av skatteintäkter,  $t_j SB_j$ , och det man får/ger via skatteutjämningsbidraget ( $SU_j$ ):

$$(14) \quad R_j = t_j SB_j + SU_j$$

där  $t_j$  betecknar kommunens skattesats och  $SB_j$  skattebasen. Skatteutjämningsbidraget kan på generell form beskrivas med en formel som inkluderar normerad skattesats,  $t_n$ , kompensationsgrad,  $k$ , och referensnivå,  $r$ , i förhållande till genomsnittlig skattebas,  $\overline{SB}$  (jämför med ekvation (10)):

$$(15) \quad SU_j = kt_n (r\overline{SB} - SB_j)$$

Kommunens budgetrestriktion kan därmed skrivas som:

$$(16) \quad R_j = t_j SB_j + kt_n (r\overline{SB} - SB_j) = kt_n r\overline{SB} + (t_j - kt_n) SB_j$$

Skatteutjämningsbidraget kommer alltså in i budgetrestriktionen som dels ett klumpsummebidrag,  $kt_n r\overline{SB}$ , dels en komponent som beror på avvikelserna mellan faktisk och kompenserad skattesats,  $(t_j - kt_n) SB_j$ . Förändringar i skattebasen har därmed begränsade effekter på kommunens intäkter, och beror på avvikelserna mellan faktisk och kompenserad skattesats. Om

**Box 6.1 forts.**

faktisk skattesats ligger lägre än kompenserad skattesats kommer kommunen att förlora intäkter då skattebasen ökar.

Vilka incitamenteffekter skatteutjämningsbidraget får kommer att styras av hur skattebasen reagerar på lokala skatteförändringar. Här diskuterar vi effekter av skatteutjämningsbidraget med utgångspunkt i en modell som kan representera en situation med proportionell inkomstskatt. Utgångspunkten är här en standardformel för marginalkostnaden vid offentlig finansiering (MCPF, Marginal Cost of Public Funds):

$$(17) \quad MCPF_j = \frac{SB_j}{\partial R_j / \partial t_j} = \frac{SB_j}{SB_j + t_j \partial SB_j / \partial t_j}.$$

Den samhällseliga kostnaden av att öka intäkten med en krona bestäms alltså av hur skattebasen reagerar på en ökad skattesats.  $MCPF_j$  är lika med 1 när en ökning i skattesatsen inte har någon effekt på skattebasen.  $MCPF_j$  blir större än 1 när skattebasen minskar till följd av en ökning i skattesatsen. Om skattebasen reagerar starkt på förändringar i skattesatsen kan en ökning av skattesatsen till och med ge en reduktion av skatteintäkterna.

Skatteutjämningsbidraget påverkar förändringen i kommunens intäkt då skattesatsen förändras och marginalkostnaden vid offentlig finansiering kommer att skilja sig åt från standardformeln i ekvation (17). Vi antar att den normerade skattesatsen och referensnivån för utjämningsbidraget är konstanta och koncentrerar oss på effekten av en ändrad skattebas. Vi använder kommunens budgetrestriktion med skatteutjämningsbidraget, ekvation (16), och får då:

$$(18) \quad MCPF_j = \frac{SB_j}{SB_j + (t_j - kt_n) \partial SB_j / \partial t_j}$$

Det sista ledet i nämnaren fångar upp effekten på skattebasen av att öka skattesatsen. Generellt kommer skatteutjämningsbidraget att påverka marginalkostnaden vid offentlig finansiering för

**Box 6.1 forts.**

kommunerna. Kommunerna möter då en marginalkostnad som inte avspeglar de samhällsekonomiska kostnaderna. Storleken på den effekt skatteutjämnings har beror på förhållandet mellan den faktiska skattesatsen och den sats det kompenseras efter ( $t_j - kt_n$ ). Naturligtvis har skatteutjämnings ingen betydelse om kompensationsgraden sätts till noll ( $k = 0$ ); då kommer ekvation (18) att vara densamma som ekvation (17). När det är en positiv kompensation blir marginalkostnaden vid offentlig finansiering lägre än utan skatteutjämnings och detta kan bidra till att kommunens skattenivå blir högre.

Tre olika situationer kan uppstå: skattesatsen kan ligga över den kompenserade skattesatsen ( $t_j > kt_n$ ), skattesatsen kan vara densamma som den kompenserade skattesatsen ( $t_j = kt_n$ ) och skattesatsen kan vara mindre än den kompenserade skattesatsen ( $t_j < kt_n$ ). Det är dessa tre fall som diskuteras i den löpande texten.

## 7 Dynamiska effekter av statsbidrag

I litteraturen om statsbidrag analyseras huvudsakligen statiska modeller. I dessa antas att kommunerna reagerar snabbt på ändringar i statsbidragssystemet och att dynamiken i anpassningen är av litet intresse. Implicit antas att ekonomin är stationär och att ändringar i statsbidrag kommer överraskande och är permanenta. Statsbidrag förändrar inkomsterna och ibland även relativpriserna och leder därmed till att kommunen väljer en ny permanent anpassning.

I praktiken måste de kommunala beslutsfattarna ta hänsyn till tiden – de investerar, tar lån och lägger budgetar med anslag för framtida utgifter och intäkter. Kommunerna gör också uppskattningar om framtida statsbidrag. Statsbidragssystemet ändras genom politiska beslut på nationell nivå och kommunerna kommer att ha förväntningar om framtida förändringar. Om kommunerna förväntar sig framtida förändringar i statsbidraget kommer de att värdera och förändra sin anpassning redan i dag.

Låt oss belysa dynamiska effekter av statsbidrag med ett exempel. Antag att det i nationell politisk debatt uppstår en diskussion om förfallet av skolbyggnader och att debattörer föreslår att man etablerar ett speciellt statsbidrag för upprustning av skolor. För den enskilda kommunen kommer ett sådant statsbidrag att minska kostnaden för upprustningen. Det kan leda till att kommunen skjuter upp upprustningen i väntan på statsbidrag. Kommuner som redan har rustat upp sina skolor kommer inte att få någon nytta av statsbidraget. Det kan alltså vara viktigt att ta hänsyn till dynamiken vid införandet av statsbidrag. Riktade och matchade bidrag som införs temporärt har blivit alltmer vanliga i många länder.

De dynamiska aspekterna av statsbidrag kan enklast analyseras i en modell för kommunens val mellan konsumtion och investering

(se Zou, 1994, för en sådan modell). Kommunen producerar en kommunal tjänst som finansieras löpande av driftsutgifter och en kommunal vara där utbudet bestäms av investerad kapacitet. Driftsutgifter och investeringsutgifter finansieras av lokala skatter, generella statsbidrag och matchade statsbidrag. Den lokala skatteintäkten är exogent given. Nyttan av driftsutgifter och investeringsutgifter optimeras över en oändlig tidshorisont givet en budgetrestriktion där förväntade framtida statsbidrag ingår. Analysen handlar således om hur kommunen fördelar intäkterna på driftsutgifter och investeringsutgifter över tid.

I en sådan modell kommer en permanent ökning av generella statsbidrag att ge en permanent ökning av driftsutgifterna och investeringsutgifterna och därmed kommunens tillgång på kapital. En överraskande och temporär ökning av generella statsbidrag kommer omedelbart att ge högre investeringar, men kommer att ha liten betydelse för driftsutgifterna. Kommunen strävar efter att ha ett jämnt utbud av kommunala tjänster baserat på driftsutgifter över tid och kommer samtidigt att öka tillgången på kapital gradvis för att utnyttja den högre intäktsnivån. Temporära ändringar i statsbidrag kommer generellt inte att påverka den långsiktiga anpassningen i kommunen.

Matchade statsbidrag införs vanligtvis för att expandera tjänster med positiva överspillningseffekter (positiva externa effekter) eller där det finns starkt nationellt engagemang (t.ex. skolan). Nationella myndigheter vill stimulera tjänsteutbudet utöver den produktion kommunen själv skulle välja. Syftet med temporära statsbidrag är att utvidga tjänsteutbudet under en bestämd tidsperiod. Det temporära inslaget ska stimulera kommunen att snabbt öka utbudet medan den kan utnyttja statsbidraget. Handlingsprogram med temporära öronmärkta statsbidrag har använts i Norge både för att säkra utbyggnaden av barnomsorgen, för att tillhandahålla enkelrum för äldre på sjukhem och för upprustning av skolor. I Sverige har de t.ex. använts för personalförstärkningar i skola och fritidshem (de s.k. Wärnersson-pengarna) och för att stödja lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling. Det är särskilt tre typer av problem som är relevanta för temporära insatser av detta slag. För det första kommer förväntningarna om ett framtida öronmärkt statsbidrag motivera kommunen att skjuta upp de egna insatserna i väntan på det temporära bidraget. Politikernas diskussion om ett framtida statsbidrag kan hålla tillbaka den aktivitet politikerna själva önskar

främja. För det andra kan kommunen hamna i långsiktiga budgetbalansproblem på grund av expansionen av tjänsteutbudet baserat på temporära bidrag. Investeringar i kommunala utbud kommer att dra på sig långsiktiga driftsutgifter, utgifter som sträcker sig längre än perioden med statsbidrag. De har förändrat sin utgiftsstruktur, men måste anpassa sig till den långsiktiga budgetram som de hade innan det temporära statsbidraget. För det tredje kan kommuner som själva har gett hög egen prioritet till den tjänst som ska få bidrag komma att bli straffade. Statsbidraget ger typiskt stöd till utbyggnad av nytt utbud och kommuner som redan har etablerat detta utbud kommer i mindre utsträckning kunna utnyttja det temporära statsbidraget.

Det sistnämnda problemet ligger i linje med hur det temporära statsbidragsprogrammet för personalförstärkningar i skola och fritidshem ("Wärnerssonpengarna") användes. I sin avslutande utvärdering av Wärnerssonprogrammet finner Skolverket (2007) att den personaltäthet som en kommun hade initialt (basåret) samvarierar negativt med hur mycket Wärnerssonpengar kommunen fick eller kunde ta del av. Man finner, via regressionsanalyser, att ju högre basnivå en kommun hade, desto mindre var dess personaltäthetsökning och därmed dess användande av Wärnerssonpengar.<sup>54</sup> Man finner dessutom, via intervjuer med kommuner som vid vissa tillfällen inte kunnat ta del av hela statsbidraget, att en hög personaltäthet under basåret var den vanligaste förklaringen till att kommunerna inte kunnat åstadkomma den personaltäthetsökning som regelverket krävt. (Skolverket, 2007, s. 94f). De kommuner som hade investerat i en hög personaltäthet inom skola och fritidshem innan Wärnerssonprogrammet sjosattes kom alltså i någon mån att straffas.

Borge och Rattsø (2008) analyserar effekter av temporära statsbidrag i en teoretisk modell. Modellen säkrar intertemporal konsistens mellan tre perioder – före, under och efter ett temporärt statsbidrag. De jämför effekter av tre olika typer av statsbidrag: ett generellt tillskott, ett matchat bidrag för driftsutgifter eller ett matchat bidrag för investeringsutgifter. Anledningen till att de

---

<sup>54</sup> Statsbidraget var konstruerat så att villkoret för att tilldelas statsbidrag var att personaltätheten under bidragsåret skulle vara högre än vad den var under basåret (basåret utgjordes av läsåret 2000/01; Wärnerssonpengarna betalades ut läsåren 2001/02 till 2005/06). Storleken på statsbidraget beräknades utifrån personaltäthetsökningen. Syftet med att utgå från en basnivå var att statsbidraget garanterat skulle leda till en personalförstärkning. Kommunen var själv tvungen att bekosta den personal man hade vid basåret för att vara berättigad till Wärnerssonpengar. (Se Skolverket, 2007, s. 92ff).

nationella myndigheterna inför det temporära bidraget är att främja utbyggnaden av en prioriterad tjänst. I modellen finns det två tjänster, en tjänst A som produceras av driftsutgifter och en tjänst B som nationella myndigheter vill främja och som kräver investeringar för att etablera produktionskapacitet och driftsutgifter för att producera tjänster. En intertemporal budgetrestriktion kräver att givna skatteintäkter och generella statsbidrag finansierar drifts- och investeringsutgifter. Det antas vidare att kapitalbehållningen i slutet av sista perioden säljs. Kommunen har preferenser för de två tjänsterna över de tre perioderna.

Ett annonserat temporärt generellt statsbidrag i en sådan modell ger en omedelbar ökning av produktionen av båda tjänsterna. Både driftsutgifter och investeringsutgifter går upp. Nationella myndigheter kan alltså öka produktionen av den prioriterade tjänsten på detta sätt, men kommer att få ”läckage” till den andra tjänsten. När relativpriserna inte förändras till följd av ett statsbidrag (vilket är fallet med generella statsbidrag; se avsnitt 4.1) kommer kommunen att expandera alla tjänster beroende på hur intäktselasticiteterna för de olika tjänsterna ser ut. Nationella myndigheter kan vilja öronmärka statsbidrag för att få en vridning av tjänsteutbudet mot den prioriterade tjänsten. Öronmärkta, matchade, statsbidrag till drifts- eller investeringsutgifter kommer att reducera läckagen, men kommer också att ge ett mer instabilt tjänsteutbud. Förändringen i relativpriser gäller temporärt, och kommunen kommer därefter återupprätta balansen mellan tjänsterna så som det var före statsbidraget. Öronmärkta investeringsbidrag ger störst instabilitet eftersom det ger incitament att reducera investeringarna innan bidragsprogrammet införs. De dynamiska konsekvenserna kommer generellt att bero på vilka förutsättningar som görs i den teoretiska modellen om i vilken utsträckning som programmen kommer överraskande eller är annonserade i förväg.

Alla temporära statsbidragsprogram bidrar till ett ökat budgetöverskott under programmet och till ett ökat budgetunderskott efter programmet. Lite av statsbidraget sparas för att finansiera ett högre tjänsteutbud efter programmet. Ett ökat budgetunderskott efter programmet bidrar till finansieringen av en gradvis tillbakagång av tjänsteutbudet till de ekonomiska ramar som gällde utan det matchade statsbidraget.

Vår bedömning är att dessa analyser bekräftar att generella statsbidrag ger bäst incitament för en effektiv resursförbrukning i

kommunerna. Nationella myndigheter som försöker påverka utbyggnaden av kommunala tjänster med temporära öronmärkta tillskott riskerar istället att förorsaka olyckliga konsekvenser både för förskjutning av aktivitet över tid och långsiktig ekonomisk balans.

I diskussionen ovan har vi inte gått in på beslutssituationen hos nationella myndigheter. Det kan bli ett spel där kommunerna försöker att påverka utformningen av nationella statsbidrag och det reser frågor om statens förmåga att binda sig till långsiktiga statsbidragssystem. Frågan om nationella utformningar och beslut om statsbidrag behandlas av bland annat Caplan m.fl. (2000) och Köthenburger (2007).



## 8 Problem med diskretionära statsbidrag

Majoriteten av alla statsbidrag i Sverige fördelas till kommunerna enligt ett förbestämt och detaljerat regelverk som är mycket svårt att påverka av politikerna på central nivå vid en viss given tidpunkt. Men som framgick av kapitel 2 har det i princip under hela tiden sedan 1966 funnits olika typer av statsbidrag som inte styrts av ett tydligt regelverk, där kommunerna varit tvungna att själva ansöka om att få del av statsbidraget och där den centrala regeringen haft en oinskränkt makt över hur bidragen ska fördelas. Det gäller t.ex. det extra statsbidraget som existerade mellan 1966 och 1992, de statsbidrag som fördelades till kommunerna via Bostadsdelegationen och Kommundelelegationen i slutet av 1990-talet och början på 2000-talet och de statsbidrag för investeringar i en ekologiskt hållbar utveckling som också fördelades av regeringen i slutet av 1990-talet och början på 2000-talet. De flesta av dessa bidrag har varit till för kommuner med finansiella problem, där vissa kommuner varit i svår finansiell kris, men vissa av bidragen har varit till för specifika satsningar på kommunal nivå (t.ex. miljörelaterade investeringar). Den typ av statsbidrag som fördelas till kommunerna av regeringen själv och där det saknas tydliga regler kan dock leda till ett par potentiella problem; dels kan de påverka kommunernas förväntningar om framtida finansiell hjälp vid finansiella problem vilket i sin tur kan leda till att kommunerna får mjuka budgetrestriktioner, dels kan de leda till att regeringen använder strategiska skäl, istället för effektivitetsskäl, vid tilldelningen av statsbidragen. Dessa två problem kommer vi att diskutera i detta kapitel.

## 8.1 Mjuka kommunala budgetrestriktioner

Ett potentiellt problem med decentraliserat beslutsfattande inom den offentliga sektorn är risken att lokala regeringar ägnar sig åt strategiskt beteende för att dra till sig extra finansiella resurser från den centrala regeringen. Om de lokala regeringarna har en förväntan om att få finansiell hjälp av staten vid framtida finansiella problem, kan detta leda till mjuka budgetrestriktioner på den lokala nivån.

Vad menas då med en ”mjuk budgetrestriktion”? Jo, budgetrestriktionen är mjuk om de lokala regeringarna upplever att den centrala regeringen saknar förmågan eller viljan att hålla dem till den fastslagna budgetrestriktionen<sup>55</sup>. I så fall kan en lokal regering förutse att den kan få den centrala regeringen att ge dem mer bidrag än vad som var bestämt på förhand under ett år.

Ett viktigt exempel på när en budgetrestriktion kan vara mjuk är när s.k. bailouts<sup>56</sup> föreligger. Bailouts kan definieras som händelser där den centrala regeringen tillhandahåller mer finansiella resurser till lokala regeringar än vad som var bestämt på förhand när de senare förklarar sig oförmögna att fullgöra sina åtaganden (se t.ex. Rodden, 2002). Detta scenario behöver dock inte innebära att det föreligger problem med mjuka budgetrestriktioner. 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, i form av t.ex. 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 t.ex. beror på 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.

Men om den finansiella krisen är ett resultat av alltför stort risktagande från kommunernas sida eller av att kommunerna avsiktligt spenderat alltför mycket givet sina finansiella resurser med en förväntan om att regeringen kommer att ge en bailout i framtiden, då är det att betrakta som ett problem. Att de lokala regeringarnas beteende kan påverkas av deras förväntningar om

---

<sup>55</sup> Konceptet ”mjuk budgetrestriktion” introducerades av Kornai (1979, 1980).

<sup>56</sup> Då det är svårt att hitta en bra svensk översättning på ”bailout” kommer vi att använda oss av den termen.

framtida bailouts är den mjuka budgetrestriktionens kärna.<sup>57</sup> Problemet med mjuka budgetrestriktioner kan alltså uppstå i två olika fall. Antingen kan det uppstå då det finns statsbidrag till kommuner med finansiella problem men där det saknas tydliga regler och där den centrala regeringen själv kan besluta om hur statsbidragen ska fördelas (som fallet t.ex. var med det extra skatteutjämningsbidraget som existerade mellan 1966 och 1992). Eller så kan det uppstå då det finns en förväntan om att ett extra statsbidragsprogram kan inrättas till följd av finansiella problem på kommunal nivå (som fallet t.ex. var med inrättandet av Bostadsdelegationen och Kommundelegationen på 1990-talet).

Bailouts av lokala regeringar har under de senaste 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 (se t.ex. Dahlberg & Von Hagen, 2003, Fernandez-Arias m.fl., 2003, Rodden m.fl., 2003, och Pettersson-Lidbom, 2009). På icke-svenska data finns dock ytterst få trovärdiga studier av existensen av mjuka budgetrestriktioner på lokal nivå. Huvudskälet till detta är antagligen svårigheten i att få tag på lämpliga data för att genomföra ett bra test (se Pettersson-Lidbom, 2009).

Har då svenska kommuner mjuka budgetrestriktioner? Ett första, deskriptivt, sätt att undersöka detta på är att se om de bailouts som gavs till kommunerna genom "Kommunakuten" huvudsakligen gick till kommuner som drabbats av ekonomiska problem till följd av faktorer som låg utanför kommunernas egen förskyllan.<sup>58</sup> Vi undersöker detta genom att skatta en kommunal skuldekvation, där skulden definieras som förändringen mellan 1974 och 1998 i den genomsnittliga skulden per capita varje kommun.<sup>59</sup> Anledningen till att vi tittar på perioden 1974-1998 är att 1974 var året för den stora kommunsammanslagningen och därför utgör ett naturligt startår. 1998 är slutår eftersom det var

---

<sup>57</sup> Detta diskuteras i detalj av Pettersson-Lidbom (2009).

<sup>58</sup> Orsaken till att vi, liksom Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2005), studerar de beslut som togs där Kommundelegationen ("Kommunakuten") var involverad och inte de beslut som enbart togs av Bostadsdelegationen är att Kommundelegationens beslut togs vid en och samma tidpunkt, år 2000, samt att Kommundelegationens beslut grundades på tydligare direktiv än Bostadsdelegationens beslut. Kommundelegationen var involverad i 59 ansökningar; 36 ansökningar beviljades, 23 avslogs. För en utförligare diskussion om detta, se Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2005).

<sup>59</sup> Anledningen till att vi tittar på förändringen i skuld är att Kommundelegationen baserade sina beslut huvudsakligen på de berörda kommunernas skuldsituation; se Finansdepartementet (1999).

året innan Kommundeleigationen inrättades. Resultaten visas i Tabell 8.1. I den första kolumnen tittar vi bara på skillnader i skuldutveckling mellan de kommuner som ansökt om finansiell hjälp men fått avslag (en indikatorvariabel som antar värdet 1 om kommunen ansökt men fått avslag, 0 annars) och de kommuner som ansökt om hjälp och fått sina ansökningar beviljade (en indikatorvariabel som antar värdet 1 om kommunen ansökt och fått bifall, 0 annars). Som framgår av resultaten i första kolumnen ökar kommuner som ansökte om finansiell hjälp men som fick avslag 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 bifall 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 sökande grupperna av kommuner och gruppen av ej sökande kommuner är statistiskt säkerställd.

Kan då skillnaderna i skuld mellan de sökande kommunerna och de icke sökande kommunerna förklaras med förändringar i demografi eller med förändringar i ekonomiskt underlag i kommunerna? Detta var nämligen de huvudsakliga faktorer som styrde Kommundeleigationens/regeringens beslut och som enligt de sökande kommunerna och regeringen var de huvudsakliga externa orsakerna till att kommunerna fick finansiella problem.<sup>60</sup> För att undersöka detta utökar vi grundspecifikationen i första kolumnen med tre demografiska variabler som är tänkta att fånga upp förändringar i skulden till följd av demografiska chocker; befolkningsförändringen mellan 1974 och 1998 ( $\Delta$  Befolkning), förändringen i andelen personer yngre än 16 år mellan 1974 och 1998 ( $\Delta$  Andel personer i åldern 0-15) samt förändringen i andelen personer äldre än 65 år mellan 1974 och 1998 ( $\Delta$  Andel personer i åldern 65+). Som framgår av resultaten i kolumn II påverkas inte resultaten i nämnvärd utsträckning av att vi kontrollerar för demografiska chocker. Kommuner som ansökte om finansiell hjälp men som fick avslag ökar nu sin skuld med 6 130 kronor mer per capita än de kommuner som inte ansökte om hjälp, medan kommuner som ansökte om finansiell hjälp och fick bifall ökade sin skuld med 4 864 kronor mer per capita än de kommuner som inte ansökte om hjälp mellan 1974 och 1998. Varken förändringen i andelen unga eller i andelen äldre är statistiskt säkerställda och den

---

<sup>60</sup> Se Finansdepartementet (1999).

förklarade variationen i modellen, mätt genom  $R^2$ , ökar endast marginellt från specifikationen i kolumn I.

Som mått på förändringar i ekonomiskt underlag i kommunerna använder vi förändringar i skattebasen mellan 1974 och 1998 ( $\Delta$  Skattebas). Då vi utökar modellspecifikationen i kolumn I med denna variabel händer i princip ingenting med skillnaderna i skuld mellan de olika typerna av kommuner (se resultaten i kolumn III). Dessutom är  $\Delta$  Skattebas inte statistiskt säkerställd. Slutligen använder vi såväl de demografiska som de ekonomiska chockerna i modellen. Resultaten, som presenteras i sista kolumnen, visar att effekten av de två dummyvariablerna för de sökande kommunerna minskar något (från 7 067 till 5 950 kronor per capita för den grupp av kommuner som sökte men fick avslag och från 5 271 till 4 716 kronor per capita för den grupp av kommuner som fick sin ansökan beviljad). Skillnaden till den ej sökande gruppen av kommuner förblir statistiskt säkerställd. Detta indikerar att endast en liten del av skuldökningen för de sökande kommunerna relativt de ej sökande beror på olika externa faktorer.

**Tabell 8.1 Skattningar av förändringar i kommunal skuld mellan 1974 och 1998**

Variabel	I	II	III	IV
Ansökt om hjälp, avslag	7066,7 (3,31)	6130,03 (2,90)	7077,368 (3,31)	5950,3 (2,83)
Ansökt om hjälp, bifall	5271,3 (3,78)	4864,059 (3,42)	5296,695 (3,84)	4716,4 (3,23)
$\Delta$ Befolkning		-7638,283 (-2,72)		-8151,5 (-2,67)
$\Delta$ Andel personer i åldern 0-15		154,1806 (0,47)		244,4 (,73)
$\Delta$ Andel personer i åldern + 65		-435,6469 (-1,13)		-413,9 (-1,081)
$\Delta$ Skattebas			-,0504627 (-0,57)	,091 (,92)
Konstant	-613,3 (-1,03)	1712,027 (1,81)	1313,681 (0,38)	-1575,0 (-,43)
$R^2$	0,073	0,0747	0,1198	0,123
Antal obs.	277	277	277	277

Not: Beroende variabel är förändringen i skuld mellan 1974 och 1998. 'Ansökt om hjälp, avslag' är en dummyvariabel som antar värdet 1 om kommunen ansökte om hjälp från Kommundelegationen men fick avslag, 0 annars. 'Ansökt om hjälp, bifall' är en dummyvariabel som antar värdet 1 om kommunen ansökte om hjälp från Kommundelegationen och fick sin ansökan beviljad, 0 annars. Övriga förklarande variabler mäter förändringen i respektive variabel mellan 1974 och 1998. Skattningarna är gjorda med minsta-kvadratmetoden (OLS-skattningar). t-kvoter anges inom parentes. De skattade standardfelen är heteroskedasticitetskonsistenta. Resultaten i kolumn I och kolumn IV har tidigare visats i Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2005).

Har de kommuner som fått sina ansökningar beviljade haft ett annorlunda mönster i de externa faktorerna eller i skuldutvecklingen mellan 1974 och 1998 än de kommuner som ansökt men fått avslag? För att undersöka det skattar vi en sannolikhetsmodell (en probit) för de kommuner som ansökt om finansiell hjälp; den variabel som ska förklaras antar värdet 1 för de kommuner som fått sin ansökan beviljad och 0 för de kommuner som fick sin ansökan avslagen och de förklarande variablerna är de demografiska och ekonomiska variabler som användes i Tabell 8.1 samt förändringen i skuld. Resultaten, som visas i Tabell 8.2, visar att de externa faktorerna och tidigare förändring i skuld var mycket likartade mellan de två kommuntyperna. Faktum är att ingen av de förklarande variablerna har en skattad koefficient som är statistiskt säkerställd från noll (z-kvoterna är alla mindre än 1). 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 huvudsakligen utgick 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. Detta indikerar att de bailouts som kom till stånd genom Kommundelegationen försorg var resultatet av strategiskt beteende från kommunernas sida. För att kunna säga något mera säkert om kommunerna har mjuka budgetrestriktioner behövs en mer rigorös analys. En sådan analys har genomförts av Pettersson-Lidbom (2009).

**Tabell 8.2 De externa faktorernas betydelse för att förklara vilka kommuner som fick sin ansökan till Kommundelegationen beviljad. Probitskattningar**

Variabel	Koefficient (z-kvot)
Δ Befolkning	1,311 (0,95)
Δ Andel personer i åldern 0-15	-,003 (0,03)
Δ Andel personer i åldern +65	0,055 (0,57)
Δ Skattebas	-,00003 (0,71)
Δ Skuld	-,00001 (0,71)
Konstant	1,352 (0,80)
Antal obs.	57

Not: Beroende variabel är en dummyvariabel som antar värdet 1 om kommunen ansökte om hjälp från Kommundelegationen och fick bifall och som antar värdet 0 om kommunen ansökte om hjälp från Kommundelegationen men fick avslag. Övriga förklarande variabler mäter förändringen i respektive variabel mellan 1974 och 1998. Probitskattningar. z-kvoter anges inom parentes. De skattade standardfelen är heteroskedasticitetskonsistenta.

Pettersson-Lidbom (2009) studerar om kommunernas förväntan om att erhålla ett framtida extra statsbidrag (framtida finansiell hjälp) påverkar deras beteende i dag, vilket ju är den essentiella frågan för om mjuka budgetrestriktioner existerar. För att undersöka frågan använder han det extra skatteutjämningsbidraget som existerade mellan 1966 och 1992 (han använder perioden 1979-1992 i sin analys).<sup>61</sup> Detta är ett bidragsprogram som är väl lämpat för att studera om kommunerna har mjuka budgetrestriktioner. Dels är det ett program utan förutbestämda strikta regler och där den centrala regeringen har oinskränkt makt att besluta hur bidragen ska fördelas över kommunerna (fanns det ett klart regelverk som helt följdes av en oberoende myndighet skulle det inte finnas någon osäkerhet i om man skulle få statsbidrag eller ej). Dessutom var programmet till för kommuner med finansiella problem. Detta är en stor fördel med Pettersson-Lidboms studie. Den största bristen med tidigare studier på detta område har varit frånvaron av lämpliga data att genomföra testen på.

Huvudresultatet i Pettersson-Lidbom är att kommunernas förväntningar om framtida finansiell hjälp leder till högre kommunal skuld i dag. Den skattade effekten är sådan att i genomsnitt kommer en kommun som går från att med sannolikhet noll veta att de inte får någon framtida bailout till att med sannolikhet ett veta att de får en framtida bailout öka sin skuld med ca 20 procent. I en vidare analys finner Pettersson-Lidbom dessutom att förväntningarna om en framtida bailout i princip bara påverkar kommunernas utgifter; kommunernas intäkter verkar inte påverkas alls av den mjuka budgetrestriktionen. Det är svårt att bedöma om den skattade effekten på kommunernas skuld är en stor effekt eller inte. En 20-procentig ökning av skulden är visserligen ekonomiskt betydelsefullt, men att gå från en

---

<sup>61</sup> De metodologiska problem som måste lösas för att kunna skatta eventuella effekter av mjuka budgetrestriktioner är dels att skatta kommunernas förväntningar om framtida finansiell hjälp, dels att isolera den eventuella effekten av förväntningarna på, till exempel, kommunens skuld från effekterna från andra faktorer. Detta löser Pettersson-Lidbom genom att anta att kommunerna har rationella förväntningar och att använda en variabel som antar värdet 1 om kommunen fick ett extra skatteutjämningsbidrag i år  $t+1$ , 0 annars, som indikator för kommunernas icke observerbara förväntningar. Som instrument för denna indikatorvariabel använder han genomsnittligt antal av en kommuns grannkommuner som fick ett extra skatteutjämningsbidrag i år (dvs. år  $t$ ). För att vara relevant måste instrumentet alltså förklara en (betydande) del av kommunens förväntningar om framtida bailouts. Pettersson-Lidbom argumenterar trovärdigt för att så skulle kunna vara fallet, vilket också backas upp av de empiriska skattningarna. En känslighetsanalys visar också att instrumentet verkar vara exogent.

sannolikhet på noll till att veta med fullständig säkerhet är också ett stort steg.

Slutsatsen är alltså att de svenska kommunerna verkar ha ägnat sig åt strategiskt beteende för att dra till sig extra resurser från staten, dvs. att mjuka budgetrestriktioner är, eller i alla fall har varit, ett reellt problem i Sverige.<sup>62</sup>

Men vad är det då som förklarar förekomsten av 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 (se t.ex. Fernandez-Arias m.fl., 2003, och Rodden m.fl., 2003) 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 transitions-ekonomier. 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.

Dahlberg och von Hagen (2003) sammanfattar ett flertal fallstudier från olika länder. Den empiriska evidensen i de fallstudierna bekräftar den avgörande roll som utgörs av den centrala regeringens förmåga att binda sig vid en hård budgetrestriktion på den lokala nivån. Dahlberg och von Hagen (2003) diskuterar några olika konstitutionella, administrativa och organisatoriska karaktäristika som kan identifieras som potentiellt försvagar regeringens förmåga att binda sig. En sådan är "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 förklaras med ambitionsgrad. En annan är otydlighet i tilldelandet av ansvarsområden mellan lokala och centrala 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. Ett tredje är

---

<sup>62</sup> I en ESO-rapport från 2002 diskuterar Per Pettersson-Lidbom och Fredrik Wiklund kommunernas möjligheter och incitament att hålla den kommunala budgeten i balans. I sin analys kommer de fram till att statens bidrag till kommunerna är en av de faktorer som undergräver den kommunala budgetdisciplinen (Pettersson-Lidbom & Wiklund, 2002).

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. Ett fjärde är avsaknad av fasta och transparanta 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. Även om majoriteten av statsbidragen i Sverige inte faller under denna kategori så har det, som vi sett, funnits klara inslag av denna typ av statsbidrag även i Sverige. Ett femte är 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 grundläggande samhällliga tjänster. Strategiskt beteende av detta slag var en avgörande faktor i de upprepade fall av bailouts av lokala och regionala enheter i Italien. Som vi såg i kapitel 2 har dock Sverige en låg grad av vertikal fiskal obalans, även om statsbidragen utgör en ganska stor del av de totala inkomsterna för vissa kommuner.

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.

## **8.2 Taktiskt användande av statsbidrag av den centrala regeringen**

Ett annat problem som kan uppstå med statsbidrag som fördelas till kommunerna av regeringen själv och där det saknas tydliga regler är att regeringen kan frestas att använda taktiska skäl, istället

för effektivitets- eller fördelningsskäl, vid tilldelningen av statsbidragen. Den grundläggande tanken är att regeringen tar hänsyn till olika regioners politiska styrka då den (om)fördelar statsbidragen mellan regionerna i syfte att vinna så många röster som möjligt (dvs. den centrala regeringen använder statsbidrag taktiskt i hopp om att förbättra sin återvals sannolikhet).

Det finns två förhärskande hypoteser som genererats från den teoretiska litteraturen om politiseringen av fördelningen av statsbidrag. Den ena hypotesen säger att regeringen ska ge mer bidrag till regioner där det finns många osäkra väljare (Lindbeck & Weibull, 1987, 1993, och Dixit & Londregan, 1996, 1998). Intuitionen bakom detta resultat är att väljare som har starka känslomässiga band till ett visst politiskt parti, och därmed helst ser detta parti i regeringsställning, 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.

Den andra hypotesen säger att regeringen ska ge mer bidrag till regioner där det finns många egna supporters (Cox & McCubbins, 1986). 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 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 de andra partiets supportrar.

Dahlberg och Johansson (2002) testar dessa hypoteser genom att använda sig av det statsbidragsprogram som inrättades 1997, "statligt stöd för lokala investeringsprogram för en ekologisk hållbar utveckling" (se kapitel 2). Det statliga stödet för lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling styrdes inte av något detaljerat regelverk samtidigt som det var regeringen själv som beslutade om vilka kommuners ansökningar som skulle beviljas. Tillsammans gav dessa två aspekter regeringen en unik möjlighet att på eget bevåg rikta statsbidrag till utvalda kommuner,

vilket gör programmet väl lämpat för att testa de två teoretiskt härledda hypoteserna.

För att undersöka huruvida taktik har spelat roll i fördelningen av det statliga stödet till lokala investeringsprogram studerar Dahlberg och Johansson (2002) vilka kommuner som fick sina projekt beviljade i den första vågen av ansökningar. Beslut om dessa togs i mars-april 1998, alltså bara några månader före valet. I denna våg ansökte 115 kommuner om bidrag och av de inkomna ansökningarna beviljades 42 stycken, dvs. drygt en tredjedel, och 73 stycken fick avslag. De 42 beviljade kommunerna fick dela på knappt 2,3 miljarder kronor.

Dahlberg och Johansson (2002) finner starkt stöd för hypotesen att regeringen utnyttjade sin makt över det speciellt utformade ekologiska statsbidragsprogrammet för att köpa röster. Kommuner där det fanns många lätttrörliga väljare<sup>63</sup> har större sannolikhet att få sina ansökningar om statligt stöd till lokala investeringsprogram beviljade. Däremot verkar det inte som om regeringen gynnade sina egna väljare, något som många av programmets kritiker var rädda för.<sup>64</sup> Liknande resultat återfinns i Johansson (2003).

Huruvida det taktiska inslaget i fördelningen av statligt stöd till lokala investeringsprogram ledde till ett ineffektivt användande av de statliga medlen kan man inte uttala sig om utifrån den studie som gjorts. 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 diskuterat här, ekologiska hänsyn, fått styra. Dahlberg och Johansson (2000) argumenterar därför att man bör vara försiktig när man utformar statsbidragssystem och undvika statligt stöd med diffusa fördelningsnormer och system där i princip all beslutande-makt 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

---

<sup>63</sup> Dahlberg och Johansson (2002) mäter andelen lätttrörliga väljare på två olika sätt. Dels skattar de densiteten vid brytpunkterna direkt genom att använda data från Svensk Valundersökning 1994, dels mäter de, för varje kommun, avståndet mellan de två blockens röstandelar i valet till riksdagen.

<sup>64</sup> Oron bland kritikerna för att fördelningen av de ekologiska bidragen skulle politiseras ledde till att frågan hamnade hos Riksdagens Revisorer för utvärdering. Den hypotes som Riksdagens Revisorer utvärderade var om regeringen gynnade sina egna väljare. Precis som Dahlberg och Johansson finner de inget stöd för denna hypotes (se Riksdagens Revisorer, 1999).

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. Som framgick av föregående avsnitt om mjuka budgetrestriktioner är detta också ett bra sätt att minimera risken för mjuka budgetrestriktioner hos kommunerna.

## 9 Makroekonomisk anpassning av statsbidrag

I den tidigare diskussionen har vi koncentrerat oss på mikroekonomiska aspekter av statsbidrag. Statsbidrag ingår i ett styrsystem som främjar effektiv resursanvändning och utjämning av tjänsteutbudet mellan kommunerna. På nationell nivå måste statsbidragen dimensioneras utifrån de makroekonomiska förhållandena. Utgångspunkten är att kommunernas intäkter måste stå i förhållande till de uppgifter kommunerna ansvarar för. Det råder balans mellan intäkter och finansieringsbehov då intäkterna är tillräckliga för att ge en tillfredsställande lösning av de uppgifter kommunerna har. Vi ger oss inte in och värderar denna balans här, men den beror förstås speciellt på omfattningen och sammansättningen av tjänsteutbudet och på kostnadsnivån. En obalans mellan finansieringsbehov och kommunernas intäkter kan lösas på tre sätt. För det första kan kommunerna öka sina egna intäkter genom att öka kommunalskatten eller de kommunala avgifterna. För det andra kan ansvaret för bestämda uppgifter tas bort från kommunerna. För det tredje kan staten täcka gapet mellan finansieringsbehovet och kommunernas intäkter genom ökade statsbidrag. Statsbidrag är ett bra redskap för att uppnå balans när man har etablerat en lämplig uppdelning av uppgifter mellan staten och kommunerna och utnyttjande av lokala intäktskällor.

Kommunerna utgör dock en viktig sektor i den svenska ekonomin och måste därför också värderas i samband med den makroekonomiska politiken. Statsbidrag är ett av redskapen som staten kan använda för att påverka balansen i de offentliga finanserna och för att reglera aktivitetsnivån i kommunsektorn.

I och med att den kommunala skattebasen i Sverige enbart utgörs av förvärvsinkomster samtidigt som skatteintäkter utgör den absolut största intäktskällan för kommunerna, är den

kommunala intäktssidan konjunkturkänslig. I konjunkturuppgångar kommer kommunernas skatteintäkter automatisk att gå upp och bidra till att stärka kommunernas balans, och tvärtom kommer balansen att försvagas i konjunkturedgångar. Utgiftssidan berörs vanligen mindre av konjunkturerna än intäktssidan, även om utgifter för t.ex. försörjningsstöd (socialbidrag) kommer att fluktuera över konjunkturen. Om kommunerna väljer (eller är tvungna) att hålla konstant årlig balans kommer kommunerna därmed att fungera destabiliserande. De kommunala utgifterna kommer att öka i konjunkturuppgångar och minska i konjunkturedgångar. Denna destabiliserande mekanism utgör ett motiv för statliga medel som motverkar destabiliseringen.

Konjunkturcykler påverkar fördelningen mellan kommunerna, och det gäller också om cyklerna är jämnt fördelade över landet. I uppgångsperioder kommer särskilt intäkterna att öka för kommuner som har en hög andel av sina intäkter från skatter. På motsvarande sätt kommer kommuner med en hög andel av sina intäkter från statsbidrag att i mindre utsträckning påverkas av en konjunkturuppgång. Generellt är obalanser mellan utvecklingen i skatteintäkter och statsbidrag en utmaning för statens fördelningspolitik. Om staten säkrar denna balans med ökade statsbidrag i en period med ökade skatteintäkter kan staten bidra till destabiliseringen. Effekterna beror på utformningen av statsbidragssystemet. I det svenska systemet har detta problem delvis tagits om hand genom den starka skatteutjämningen.

Staten kan motverka destabiliseringen och utjämnings-effekten genom att reglera storleken på statsbidragen. Staten kan då tillföra ökade statsbidrag i konjunkturedgångar för att hålla uppe tjänsteutbud och sysselsättning i en period med reducerade skatteintäkter. På motsvarande sätt kan staten reducera statsbidragen i konjunkturuppgångar för att hålla en aktivitetsnivå som är bärkraftig på längre sikt. Staten tar med en sådan politik ansvar för stabilisering av kommunernas aktivitetsnivå. Staten kan också ta hand om stabiliseringen med andra medel som balanskrav, reglering av lånemöjligheter, och skattereglering. Ett balanskrav formulerat över en längre tidsperiod kan verka stabiliserande. Den svenska regeringen har också diskuterat en stabiliseringsfond för kommuner (Prop. 2008/09:100).

I diskussionen om, och i vilken utsträckning, som statsbidragen ska konjunkturanpassas för att minska svängningarna i de kommunala utgifterna finns det en viktig aspekt som bör beaktas

kopplad till den diskussion vi hade i föregående avsnitt om mjuka budgetrestriktioner och taktiskt användande av statsbidrag. Om designen på statsbidragssystemet ska ändras så att storleken på de statsbidrag som delas ut till kommunerna varierar över åren, och kanske till och med över både åren och kommunerna, som en funktion av konjunkturella svängningar är det mycket viktigt att det utvecklas ett klart regelverk för hur bidragen ska fördelas. I ljuset av den tidigare diskussionen bör diskretionära beslut undvikas i största möjliga utsträckning

Alternativet är att kommunerna själva motverkar denna destabilisering genom att upparbeta fonder som används för att utjämna fluktuationer i skatteintäkterna. I dagens svenska system är detta inte praktiskt möjligt. Kommunerna kan inte fritt förfoga över överskott som de genererat i tidigare perioder. I Norge och Danmark har kommunerna större möjligheter att stabilisera aktiviteten över tid genom att använda fonder.

De skandinaviska länderna är relativt konjunkturkänsliga på grund av den vikt som läggs på inkomstskatten. Andra länder använder i större utsträckning egendomsskatt, som är mindre beroende av konjunkturen. I Norge regleras kommunernas skatteintäkter som en del av konjunkturpolitiken. Kommunernas andel av inkomstskatten reduceras i konjunkturuppgångar och ökas i konjunkturedgångar. I Danmark försöker man uppnå motsvarande genom avtal med kommunerna. Detta måste dels förstås mot bakgrund av betydligt mindre kommunal skatteutjämning i Norge och Danmark.



## 10 Lärdomar, utmaningar och kunskapsluckor

Från analysen i rapporten tycker vi att det finns några viktiga lärdomar att dra och några utmaningar för svensk politik som är värdefulla att lyfta fram. Analysen visar också att det finns några viktiga kunskapsluckor. Nedan redovisar vi dessa lärdomar, utmaningar och kunskapsluckor i tur och ordning.

### 10.1 Lärdomar

Vi vill lyfta fram fem lärdomar av analysen:

*(i) Generella statsbidrag och obalansen mellan kommunala utgifter och intäkter*

Det är en huvudslutsats från analysen att finansiella obalanser kan finansieras med hjälp av generella statsbidrag. Generella statsbidrag påverkar inte relativpriserna mellan olika tjänster, vilket innebär att kommunernas prioriteringar kommer att avspegla kostnadsförhållandena för de kommunala tjänsterna. Innebörden är att kommunernas allokering mellan olika tjänster kan vara samhälls-ekonomiskt effektiv.

En stor fördel med generella statsbidrag, till skillnad från riktade och matchade bidrag, är att de inte lägger några restriktioner på det kommunala beslutsfattandet, vilket underlättar det kommunala ansvarsutkrävandet. Generella statsbidrag är de bidrag som är mest i linje med det kommunala självbestämmandet. Det kan dock finnas situationer där det är önskvärt att lägga restriktioner på kommunernas anpassning. I sådana situationer bör matchade bidrag värderas gentemot andra medel för att reglera kommunernas resursanvändning.

*(ii) Generella statsbidrag och obalansen mellan kommunerna*

Statsbidrag för att ta hand om utjämning mellan kommunerna kan också utformas som generella bidrag. Utjämningen av det horisontella gapet kan utformas så att det är självfinansierat. Generella statsbidrag kan användas för att utjämna skillnader i kostnadsförhållanden och behov (kostnadsutjämning) och skillnader i skattebas (inkomstutjämning eller skatteutjämning). Generella statsbidrag där fördelningen är baserad på karaktäristika hos kommunerna kan ge bristfälliga incitament till effektiv resursanvändning. Om kommunernas resursallokering ska avspegla samhällsekonomiska kostnader bör inte en kommun kunna påverka storleken på statsbidragen via eget beteende. Det följer att statsbidraget bör ha klara kriterier för hur fördelningen ska gå till och kriterierna bör baseras på objektiva faktorer som inte kan påverkas av den enskilda kommunen.

Skatteutjämningen leder till att kommunernas marginella kostnader vid finansiering påverkas. Skatteutjämningen utgör en kilt mellan skattebasen och de skatteintäkter kommunerna får in på sina skattebeslut. Det kommer dessutom att finnas fiskala externaliteter mellan de olika nivåerna i beskattningen, eftersom kommunernas skattebeslut kommer att påverka skattebasen för såväl staten som landstingen. Detta skapar samhällsekonomiska kostnader med skatteutjämningen. Problemet begränsas när skatteutjämningen är oavhängig av kommunernas egen skattesats som fallet är i Sverige. Generellt leder skatteutjämningen till att kommunerna möter lägre marginalkostnader för skattefinansieringen än de samhällsekonomiska kostnaderna. Vilka incitamenteffekter skatteutjämningsystemet i Sverige har i praktiken är dock en öppen fråga.

Statsbidrag för att utjämna utgiftsbehov bör baseras på objektiva kriterier som kommunerna inte kan påverka för att undgå att kommunerna har incitament att anpassa sig efter statsbidragssystemet. Kommunernas resursallokering ska avspegla samhällsekonomiska förhållanden. Syftet med sådana statsbidrag är att ge kommunerna förutsättningar att tillhandahålla ett likvärdigt tjänsteutbud. Staten bör fastslå ambitionsnivån för utjämningen och vilka tjänster det ska omfatta.

*(iii) Riktade och matchade bidrag*

Det ska till speciella skäl för att använda riktade och matchade statsbidrag. Matchade statsbidrag kan motiveras på samma sätt som

subventioner på den privata marknaden om tjänsterna ger positiva externaliteter till andra kommuner. Eftersom en enskild kommun inte kommer att ta hänsyn till de positiva externaliteterna kommer den att producera mindre av tjänsten än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Precis som på den privata marknaden är det dock mycket svårt att veta vad matchningsgraden ska vara för att korrekt korrigera för en externalitet. Myndigheterna bör värdera matchade bidrag gentemot andra medel för att ta hänsyn till externaliteter, och särskilt aktuellt är statliga regleringar av välfärdstjänsterna. De flesta länder har starka statliga regleringar för att säkerställa ett likartat tillhandahållande av dessa tjänster runt om i landet. I detta ligger också att man bör värdera om huvudmannaskapet för en viss tjänst ska flyttas till en annan nivå.

Riktade och/eller matchade bidrag, och andra medel för att korrigera externaliteter som regleringar, lägger restriktioner på det kommunala beslutsfattandet vilket kan försvåra det kommunala ansvarsutkrävandet.

*(iv) Diskretionära statsbidrag*

Det är en stor utmaning för staten att driva ett system med stora generella statsbidrag på ett sätt som främjar samhällsekonomisk effektivitet. Det kommer att råda oenighet om storleken på det vertikala fiskala gapet, och kommunerna kommer att påverka storleken på gapet med egna beslut som påverkar kvalitet och kostnad på tjänstebudet. Det är viktigt att staten har klara regler för sin beräkning av generella statsbidrag för att täcka vertikala fiskala gap och att kommunerna inte har inflytande på storleken på de bidrag de mottar. Det kräver en stark stat som binder sig till långsiktiga planer och därmed säkrar stabila och långsiktiga rambetingelser för kommunerna. Man bör alltså i största möjliga utsträckning undvika diskretionära statsbidrag med otydliga regler, speciellt bidrag med inriktningen att rädda finansiellt utsatta kommuner. Den typen av statsbidrag kan påverka kommunernas förväntningar om finansiell hjälp vid framtida finansiella problem. Sådana förväntningar om framtida räddningsinsatser kan påverka det kommunala beslutsfattandet i dag och leda till att kommunerna agerar mindre ansvarsfullt då de tar de ekonomiska besluten, och att de som en följd får mjuka budgetrestriktioner.

*(v) Statsbidrag och konjunkturläget*

Nationella politiska myndigheter måste värdera alla stora utgiftsområden i förhållande till det konjunkturpolitiska läget. Storleken på statsbidragen till kommunerna och kommunernas höga utgiftsnivå gör att dimensioneringen av kommunernas aktivitetsnivå bör värderas i samband med de makroekonomiska ramarna.

Som utgiftsområde är emellertid kommunernas tjänsteutbud inte särskilt väl lämpat för aktiv konjunkturpolitik. Den kommunala verksamheten omfattar huvudsakligen tjänster som bör tillhandahållas på en långsiktig och stabil grund. Aktivitetsnivån i grundskola, äldreomsorg och barnomsorg lämpar sig inte för snabba förändringar till följd av konjunkturförändringar. Det är därför viktigt att ramvillkoren för kommunerna fastslås så att de kan tillhandahålla sitt utbud oberoende av kortsiktiga fluktuationer.

## 10.2 Utmaningar för svensk politik

Sverige har i dag ett statsbidragssystem som tillvaratar en stark utjämning mellan kommuner med olika skattebas och olika utgiftsbehov. Systemet är i huvudsak baserat på de principer vi har diskuterat för att beakta utjämning och samhällsekonomisk effektivitet. På detta sätt försöker man att kombinera vikten av statsbidrag med kommunal självständighet och kommunalt ansvar.

Men trots detta finns det utmaningar för svensk politik som är värda att lyfta fram:

- 1) Diskretionära statsbidrag inbjuder till ett spel mellan kommuner och stat och kan ge incitament till ett samhällsekonomiskt slösaktigt resursanvändande. Statsbidrag bör fördelas efter fasta kriterier och med långsiktighet och förutsägbarhet.
- 2) Vissa av de faktorer man tar hänsyn till i kostnadsutjämningen kan påverkas av kommunerna och kan ge incitament till att kommunerna anpassar sig till statsbidragssystemet. Kostnadsutjämningen bör gås igenom för att undvika sådana incitament.

3) Den omfattande skatteutjämningen som kompenserar för svagt skatteunderlag gör att många kommuner inte tar hänsyn till kostnaderna för beskattning. Effekter av egen skattepolitik på den egna skattebasen kompenseras av staten. Den starka utjämningen ger också begränsade ekonomiska incitament för kommunerna att förstärka skattebasen. Incitamenteffekterna av skatteutjämningen bör utvärderas.

4) Riktade och matchade statsbidrag används för att påverka kommunernas insatser på bestämda områden. Sådana bidrag gör att kommunerna tar andra hänsyn än samhällsekonomiska kostnader i sina prioriteringar. När det finns många sådana statsbidrag blir incitamenten för kommunerna oöverskådliga. Riktade och matchade statsbidrag bör begränsas och bara användas när de är ett redskap för att internalisera samhällsekonomiska kostnader hos kommunerna.

5) Det förs en diskussion i Sverige om att anpassa statsbidrag efter konjunkturer. Bland annat beslutade regeringen i mars 2010 att en särskild utredare skulle lämna förslag på hur procykliska variationer i kommunernas verksamhet kan förebyggas (Dir. 2010:29). Det är riktigt att generella statsbidrag kan användas för att stabilisera kommunernas aktivitetsnivå genom konjunkturerna. Detta kan tillvaratas vid den löpande dimensioneringen av statsbidragen och kan ses i sammanhang med andra konjunkturpolitiska redskap. I detta sammanhang bör kommunernas incitament att anpassa sig till sin egna intertemporala budgetrestriktion värderas. I andra länder läggs det större vikt på kommunernas egna möjligheter att stabilisera aktivitetsnivån för att reducera beroendet av statliga redskap och öka det lokala ansvaret.

### 10.3 Kunskapsluckor

I denna rapport har vi dragit fram flera viktiga lärdomar om statsbidrag baserat på såväl internationell litteratur som studier på Sverige. Även om det existerar mycket kunskap på detta område, finns det också viktiga kunskapsluckor. Vi rekommenderar att framtida analyser och forskning speciellt ser på några frågor som vi inte kan ge ett bra svar på nu:

1. Vilka effekter har generella statsbidrag i olika konjunkturlägen? Framförallt saknar vi kunskap om vilka effekter de har i (svåra) recessioner.
2. Vilka är de långsiktiga effekterna av statsbidrag? Den kunskap vi har gäller framförallt de kortsiktiga effekterna.
3. Vilka incitamenteffekter har skatteutjämningsbidraget för Sverige? Skatteutjämningsbidraget utgör en ekonomiskt mycket viktig del i det svenska statsbidragssystemet och det har, åtminstone teoretiskt, starka incitamenteffekter; det kan påverka kommunernas skattebeteende så att de kommunala skattesatserna blir högre än det samhällsekonomiskt optimala. Därför är det olyckligt att vi inte vet om detta är ett reellt problem. Det är dock ett svårt metodologiskt problem som måste lösas för att man ska få trovärdiga skattningar.
4. Vilken effekt har generella statsbidrag, skatteutjämningsbidrag och strukturbidrag på den kommunala utvecklingen i stort? Hur påverkar de tillväxten i den kommunala skattebasen, i befolkningen eller i den privata sysselsättningen?
5. Vilken är den relativa betydelsen av statsbidrag för att minska de konjunkturrella svängningarna i (viktiga) kommunala utgifter? Är konjunkturanpassade statsbidrag ett bättre verktyg än t.ex. ett förändrat kommunalt budgetbalanskrav, som möjliggör konjunkturrella anpassningar av kommunerna, eller ett förstatligande av viktiga ansvarsområden som t.ex. skolan?

## Referenser

- Andersson, C. (2007), "Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare", IFAU, Rapport 2007:5.
- Andersson, L., T. Aronsson & M. Wikström (2004), "Testing for Vertical Fiscal Externalities", *International Tax and Public Finance*, 11, 243-263.
- Aronsson, T. & M. Wikström (1996), "Local Public Expenditure in Sweden: A Model Where the Median Voter is not Necessarily Decisive", *European Economic Review*, 40, 1705-16.
- Aronsson, T., J. Lundberg & M. Wikström (2000), "The Impact of Regional Public Expenditures on the Local Decision to Spend", *Regional Science and Urban Economics*, 30, 185-202.
- Arrow, K. J. (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley.
- Baker, M. A., A. Payne & M. Smart (1999), "An Empirical Study of Matching Grants: The Cap on CPA", *Journal of Public Economics*, 72, 269-288.
- Becker, E. (1996), "The Illusion of Fiscal Illusion: Unsticking the Flypaper Effect", *Public Choice*, 86, 85-102.
- Bergstrom, T. C. & R. P. Goodman (1973), "Private Demands for Public Goods", *American Economic Review*, 63, 280-296.
- Berg, E. & J. Rattsø (2007), "Do Grants to State and Local Governments Stimulate Economic Development?", mimeo, NTNU, Trondheim.
- Bergström, P., M. Dahlberg & E. Mörk (2004), "The Effect of Grants and Wages on Municipal Labour Demand", *Labour Economics*, 11, 315-334.
- Besley, T. & A. Case (1995), "Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits", *Quarterly Journal of Economics*, 110, 3, 769-98.

- Besley, T. & A. Case (2000), "Unnatural Experiments? Estimating the Incidence of Endogenous Policies", *Economic Journal*, 110, F672–F694.
- Black, D. (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Blomquist, S. & H. Selin (2009), "Hourly Wage Rate and Taxable Labor Income Responsiveness to Changes in Marginal Tax Rates", Uppsala Center for Fiscal Studies, Uppsala universitet, Working Paper 2009:1.
- Boadway, R. (2004), "The Theory and Practice of Equalization", *CESifo Economic Studies*, 50:1, 211-254.
- Boadway, R. & F. Flatters (1982), "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results", *Canadian Journal of Economics*, 15, 613-633.
- Boadway, R. & E. Mörk (2004), "Division of Powers", i P. Molander (red.), *Fiscal Federalism in Unitary States*, Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.
- Borge, L.-E. & J. Rattsø (1995), "Demographic Shift, Relative Costs, and the Allocation of Local Public Consumption in Norway", *Regional Science and Urban Economics*, 25, 705-726.
- Borge, L.-E. & J. Rattsø (2008), "Local Adjustment to Temporary Matching Grant Programs: A Dynamic Analysis", mimeo, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology.
- Bowen, H. R. (1943), "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resource", *Quarterly Journal of Economics*, 58, 27-48.
- Brett, C. & J. Pinkse (2000), "The determinants of municipal tax rates in British Columbia", *Canadian Journal of Economics*, 33, 695-714.
- Brueckner, J.K. & L. Saavedra (2001), "Do local governments engage in strategic property-tax competition?", *National Tax Journal*, 54, 203-229.
- Bucovetsky, S. & M. Smart (2006), "The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortions", *Journal of Public Economic Theory*, 8:1, 119-144.
- Buettner, T. (2003), "Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions", *Journal of Urban Economics*, 54, 110-128.

- Buettner, T. (2006), "The Incentive Effects of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy", *Journal of Public Economics*, 90, 477-497.
- Caplan, A. J., R. C. Cornes, & E. C. D. Silva (2000). "Pure public goods and income redistribution in a federation with decentralized leadership and imperfect labor mobility", *Journal of Public Economics*, 77, 2, 265-284.
- Cox G. W. & M. D. McCubbins (1986), "Electoral Politics as a Redistributive Game", *Journal of Politics* 48, 370-389.
- Dahlberg, M. & J. von Hagen (2003), "Finns det ett bailoutproblem i Sverige?", i P. Molander (red), *Staten och kommunerna*, SNS Förlag.
- Dahlberg M. & E. Johansson (2002), "On the Vote Purchasing Behavior of Incumbent Governments", *American Political Science Review*, 96, 27-40.
- Dahlberg, M. & P. Pettersson-Lidbom (2005), "Har svenska kommuner mjuka budgetrestriktioner?", *Ekonomisk Debatt*, 5, 60-76.
- Dahlberg, M., E. Mörk, J. Rattsø & H. Ågren (2008), "Using a Discontinuous Grant Rule to Identify the Effect of Grants on Local Taxes and Spending", *Journal of Public Economics*, 92, 2320-2335.
- Dahlby, B. (2002), "The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants", Report, Atlantic Institute for Marlet Studies, Halifax.
- Dahlby, B. (2008), "Distortionary Taxation and the Expenditure Effects of Intergovernmental Transfers", mimeo, University of Alberta.
- Dir. 2010:29, Att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln.
- Dixit, A. & J. Londregan (1996), "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics", *Journal of Politics*, 58, 1132-1155.
- Dixit, A. & J. Londregan (1998), "Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics", *Quarterly Journal of Economics*, 113, 497-529.
- Dunne, J. P., P. Pashardes & R. P. Smith (1984), "Needs, Costs and Bureaucracy: The Allocation of Public Consumption in the UK", *Economic Journal*, 94, 1-15.
- Edmark, K. & H. Ågren (2008), "Identifying Strategic Interactions in Swedish Local Tax Policies", *Journal of Urban Economics*, 63, 849-857.

- Esteller-Moré, A. & A. Solé-Ollé (2002), "Tax Setting in a Federal System: The Case of Personal Income Taxation in Canada", *International Tax and Public Finance*, 9, 235–257.
- Fernandez-Arias, E., E. Stein, & J. von Hagen (2003), *Subnational Government Bailouts*, Washington DC: Interamerican Development Bank.
- Finansdepartementet (1999), "Slutrapport från delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet", Fi 1999:09.
- Gordon, N. (2004), "Do federal grants boost school spending? Evidence from Title I", *Journal of Public Economics* 88(9-10), 1771-92.
- Greiff, C. von (2009), *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2009:5.
- Hagen, J. von, M. Bordignon, M. Dahlberg, B.S. Grewal, P. Pettersson & H. Seitz (2000), "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies." Research Network Working Paper R-399, Inter-American Development Bank.
- Hines Jr, J. & R. Thaler (1995), "Anomalies: The Flypaper Effect", *The Journal of Economic Perspectives*, 217-226.
- Hotelling, H. (1929), "Stability in Competition", *Economic Journal*, 39, 41-57.
- Houghwout, H., R. Inman, S. Craig & T. Luce (2004), "Local Revenue Hills: Evidence from Four U.S. Cities", *The Review of Economics and Statistics*, 86(2), 570-585.
- Johansson, E. (2003), "Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities", *Journal of Public Economics*, 87, 883-915.
- Knight, B. (2002), "Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program", *The American Economic Review*, 92, 71–92.
- Kommunernas Finanser, SCB, årgångarna 1965-2003.
- Kornai, J. (1979), "Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems", *Econometrica*, July 1979, 47(4): 801-819.
- Kornai, J. (1980), "'Hard' and 'Soft' Budget Constraint", *Acta Oeconomica*, 25, 3-4, 231-246.

- Köthenburger, M. (2007), Ex-Post Redistribution in a Federation: Implications for Corrective Policy, *Journal of Public Economics*, 91, 481-496.
- Lee, D., E. Moretti, & M. Butler (2004), "Do Voters Affect or Elect Policies? Evidence from the U.S. House", *Quarterly Journal of Economics*, 119, 807-860.
- Lindbeck, A. & J. Weibull (1987), "Balanced-budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", *Public Choice* 52, 273-297.
- Lindbeck, A. & J. Weibull (1993), "A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy", *Journal of Public Economics* 51, 195-209.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- Nilsson, H. L. (2009), "How Local are Local Governments? Heterogeneous Effects of Intergovernmental Grants", Mimeo, Uppsala University.
- Nilsson, H. L., M. Dahlberg & E. Mörk (2009), "Stimulating Local Public Employment: Can General Grants Work?", mimeo, Uppsala University.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Oates, W. E. (1986), "The Estimation of Demand Functions for Local Public Goods: Issues in Specification and Interpretation", Department of Economics, University of Maryland, MD.
- Oates, W. E. (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature* 37, 1120-1149.
- Oulasvirta, L. (1997), "Real and Perceived Effects of Changing the Grant System from Specific to General Grants", *Public Choice*, 91, 397-416.
- Persson, T. & G. Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press.
- Pettersson-Lidbom, P. (2008), "Do Parties Matter for Economic Outcomes: A Regression-Discontinuity Approach", *Journal of the European Economic Association*, 6:5, 1037-1056.
- Pettersson-Lidbom, P. (2009), "Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test", under publicering i *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Pettersson-Lidbom, P. & F. Wiklund (2002), *Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2002:18.

- Prop.2000/01:1, Budgetpropositionen för 2001, Finansdepartementet.
- Prop. 2008/09:100, 2009 års ekonomiska vårproposition, Finansdepartementet.
- Riksdagens Revisorer (1999), ”Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling”, Rapport 1998/1999:8.
- Riksdagens Revisorer (2001), ”Akut- eller långvård? - Statens stöd till kommuner med ekonomiska problem”, Rapport 2000/01:9.
- Rodden, J. (2002), ”The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World”, *American Political Science Review*, 46, 670-687.
- Rodden, J., G. Eskeland & J. Litvack (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press: Cambridge, MA.
- Rosen, H. S. (2005), *Public Finance*, Seventh Edition, McGraw-Hill.
- Rubinfeld, D. L. (1987), ”The Economics of the Local Public Sector”, i *Handbook of Public Economics*, A. J. Auerbach & M. Feldstein (red.), 571-645, North-Holland/Elsevier.
- Shah, A. (2010), ”Sponsoring a Race to the Top: The Case for Results-Based Intergovernmental Finance for Merit Goods”, Policy Research Working Paper 5172, The World Bank.
- Skolverket (2007), ”Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem - slutrapport”, Rapport 295/2007.
- Smart, M. & R. Bird (2009), ”Earmarked Grants and Accountability in Government”, mimeo, Department of Economics, University of Toronto.
- Statskontoret (2007), ”Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas”, Rapport 2007:17.
- Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2009.
- Sveriges Kommuner och Landsting & Finansdepartementet (2008), Kommunalekonomisk utjämning – En informationsskrift om utjämningsystemet för kommuner och landsting år 2008.
- Smart, M. (1998), ”Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers”, *Canadian Journal of Economics*, 31, 189-206.
- Smart, M. (2009), ”Raising Taxes Through Equalization”, *Canadian Journal of Economics*, 40, 1188-1212.

- Tiebout, C. M. (1956), A pure theory of local expenditure, *Journal of Political Economy*, 44, 416-424.
- Witterblad, M. (2008), *The Demand for Local Public Services in Sweden*, Umeå Economic Studies No 730.
- Zou, H.-F. (1994), "Dynamic Effects of Federal Grants on Local Spending", *Journal of Urban Economics*, 36, 98-115.



# Förteckning över tidigare rapporter till ESO

## 2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges

## 2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

## 2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.

- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

### 2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

### 2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

## 2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

## 1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

*1998*

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

*1997*

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

*1996*

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

*1995*

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.

- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exempler allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

#### 1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjustering produktivitet.
- Kvalitets- och produktivitet i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

#### 1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.

- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

### 1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

### 1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Pristlista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

## 1990

- Läke-medelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

## 1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

## 1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

*1987*

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

*1986*

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetens utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragstagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

*1985*

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom vägsektorn.

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

#### 1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

#### 1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.

- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

### 1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23409-9