



JON H. FIVA
Forsker ved Statistisk sentralbyrå

Sentral finansiering av lokal offentlig tjenesteproduksjon: Bailout-problemet*

Viktige velferdstjenester er i de fleste land desentralisert til et lokalt styringsnivå og delvis finansiert gjennom overføringer fra sentrale myndigheter. Sterk avhengighet av overføringer fra sentrale myndigheter kan imidlertid være uheldig siden insentivene til fiskal disiplin på det lokale nivå svekkes. Konsekvensen kan bli strategisk underskuddsbudsjettering fra lokale myndigheter i håp om at de på et senere tidspunkt vil bli reddet fra finansielle vanskeligheter av sentrale myndigheter i form av en bailout. I valg av institusjoner blir utfordringen å finne løsninger som i minst mulig grad gir insentiver til opportunistisk atferd fra lokale myndigheter. I denne artikkelen beskriver jeg bailout-spillet og med utgangspunkt i litteraturen om tidsinkonsistens i økonomisk politikk diskuterer jeg mekanismer som kan redusere sannsynligheten for at et slikt spill oppstår.

1 INNLEDNING

Fiskal føderalisme handler om hvilket styringsnivå som skal ha ansvar for ulike offentlige oppgaver og hvilke fiskale instrumenter de skal ha til rådighet. Mens tradisjonell teori (Musgrave (1959), Oates (1972)) har lagt vekt på potensielle effektivitetsgevinster som følge av et desentralisert offentlig tjenestetilbud har nyere teori fokusert på politiske og institusjonelle rammeverk som gir lokale myndigheter insentiver til å ta fullt økonomisk og politisk ansvar for egne oppgaver og tjenester.¹

Denne artikkelen diskuterer et sentralt dilemma innenfor nyere teori om fiskal føderalisme: På den ene siden fins det gode argumenter for at deler av lokale myndigheters budsjett skal være finansiert av sentrale myndigheter. Samtidig vil et system hvor offentlig utgifter er mer desentralisert enn inntektene, altså et system hvor det vertikale fiskale ubalanse, kunne danne grunnlag for opportunistisk atferd fra lokale myndigheter. Lokalpolitiske beslutninger kan bli utfallet av et spill mellom sentrale og lokale myndigheter heller enn at kostnader og nytte av offentlig tjenesteproduksjon.

* Artikkelen er basert på prøveforelesning over oppgitt emne for graden Ph.D. holdt 24. November, 2006 i Trondheim. Takk til Jørgen Juel Andersen, Espen Henriksen, Jørn Rattsø og en anonym konsulent for nyttige kommentarer og innspill.

¹ Weingast (2006) gir en oversikt over litteraturen og diskuterer forskjellene mellom «første» og «andre» generasjons teori.

duksjon veies mot hverandre. Et fellesfinansieringsproblem vil oppstå dersom lokale myndigheter betrakter budsjettsskranke de står ovenfor som «myke», i den forstand at de kan manipulere størrelsen på overføringene fra sentrale myndigheter gjennom strategisk atferd.²

Myke budsjettsskranke på det lokale styringsnivå kan komme til uttrykk på ulike vis. Lokale myndigheter kan for eksempel drive med strategisk underskuddsbudsjettering og håpe at sentrale myndigheter vil gi økonomisk hjelp, en bailout³, på et senere tidspunkt. En bailout i denne sammenheng er en hendelse hvor sentrale myndigheter gir større overføringer til lokale myndigheter enn hva som ble bestemt ex ante, når sistnevnte, ex post, erklærer at de har problemer med å betjene sine lån. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er dette tidsinkonsistensproblemet uheldig siden det fører til overforbruk av offentlige tjenester. Den empiriske relevans av bailout-problemet bekreftes av case-studiene av myke budsjettsskranke i Rodden m. fl. (2003). Utfordringen i design av fiskal føderalisme blir å finne institusjonelle mekanismer som sikrer at lokale myndigheter oppfatter sine budsjettsskranke som harde, slik at spillsituasjoner mellom styringsnivå kan unngås og lokale myndigheter legger opp til en politikk som de har budsjettmessig dekning for. I denne artikkelen argumenterer jeg for at litteraturen om tidsinkonsistensproblemer i økonomisk politikk kan gi verdifull innsikt i denne sammenheng.⁴

Resten av denne artikkelen er bygd opp på følgende måte: I del 2 presenterer jeg argumenter for desentralisert ansvar for offentlig tjenestetilbud og forklarer hvorfor et system karakterisert ved vertikal fiskal ubalanse gjerne oppstår. I del 3 beskriver jeg bailout-spillet og i del 4 skisserer jeg den empiriske relevans av dette fenomenet. I del 5 drøfter jeg institusjonelle forhold som kan redusere sannsynligheten for at bailout-spillet oppstår. Del 6 oppsummerer.

2 DESENTRALISERT OFFENTLIG TJENESTETILBUD OG VERTIKAL FISKAL UBALANSE

Den velferdsteoretiske begrunnelsen for lokalt ansvar for offentlig tjenesteproduksjon følger fra Oates (1972).

Oates' desentraliseringsteorem gir en avveining mellom tilpasning til lokale behov på den ene siden og eksterne virkning og stordriftsfordeler på den andre siden. I fravær av eksternaliteter og stordriftsfordeler vil desentralisering av offentlig tjenestetilbud gi en effektivitetsgevinst sammenlignet med en situasjon hvor sentrale myndigheter bestemmer et felles utgiftsnivå. Generelt vil effektivitetsgevinsten være større jo større variasjon i preferansene på tvers av regionene og jo mindre variasjon i preferansene innad i regionene. Følgelig vil velferdsgevinsten øke jo større grad av Tiebout-sortering (Tiebout, 1956). I litteraturen finner man også andre gode argumenter for desentralisert ansvar for offentlig tjenesteproduksjon: Desentralisering av offentlig sektor kan styrke demokratiet ved å bringe beslutningene nærmere velgerne og gi bedre muligheter for å overvåke politiske beslutninger, utnytte lokalinformasjon og eksperimentere med lokale offentlig tjenester. Desentralisert offentlig tjenestetilbud introduserer også fiskal konkurranse mellom lokale myndigheter som kan fungere som en insentivmekanisme.

Det fins altså gode argumenter for å desentralisere et betydelig beslutningsansvar til lokale styringsnivå, men det fins også mer uheldige sider ved et slikt system. Hovedsaklig dreier det seg om tre potensielt problematiske aspekter.⁵ For det første gir desentralisering ulikheter i kapasitet til å tilby offentlige tjenester, enten som følge av forskjeller på inntektssiden eller som følge av forskjeller i behov. Med desentralisering av både skatte og utgiftsmyndighet, vil like individer som bor i ulike lokale myndigheter bli behandlet ulikt av offentlig sektor. For det andre vil en stor del av offentlig sektors aktivitet virke omfordelende. De som har glede av offentlig tjenester er ofte ikke de samme som finansierer tjenestene. For det tredje kan eksternaliteter på tvers av lokale myndigheter gi uheldige løsninger fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Disse eksterne virkningene kan ta to ulike former. De kan være klassiske spillover-effekter der det ikke tas hensyn til at tjenestetilbud i en lokal enhet påvirker velferd til innbyggere i andre regioner (Oates, 1972). Men minst like viktig er det at skattenivået i en region potensielt påvirker også andre regioners budsjett, såkalte fiskale spillovers. Dette vil være tilfelle dersom offentlig tjenestetilbud finansieres

² Uttrykket «myke budsjettsskranke» ble først lansert av Kornai (1979) til å beskrive en situasjon hvor statlige bedrifter i planøkonomier kunne forvente at myndighetene ville redde dem fra finansielle vanskeligheter dersom det ble nødvendig.

³ I fravær av et godt norsk ord for «bailout» har jeg valgt å bruke det engelske begrepet i denne artikkelen.

⁴ Tovmo (2005) gir en generell analyse av tidsinkonsistensproblemer i kommunale beslutninger.

⁵ Dette avsnittet bygger på Boadway (2001), der argumentene er diskutert i større detalj.

av en skatt på et mobilt skattegrunnlag. Da vil lokale myndigheter ha insentiver til å forsøke å påvirke lokaliseringen av dette skattegrunnlaget og dette kan føre til sub-optimale nivå på offentlige utgifter (som formalisert av Zodrow og Mieszkowski, 1986) og vanskeliggjøre omfordeling av inntekt (Stigler, 1957).⁶

For å imøtekomme disse tre problematiske aspektene ved fiskal desentralisering kan overføringer fra sentrale myndigheter benyttes. Overføringer kan brukes som instrument for å oppnå politikk mål i en desentralisert setting (omfordeling, likhetshensyn, makroøkonomisk stabilisering) samtidig som man tar hensyn til ulike former for spillovers. Overføringer kan også fungere som forsikring mot idiosynkratiske sjokk som treffer regionene (Lockwood, 1999).

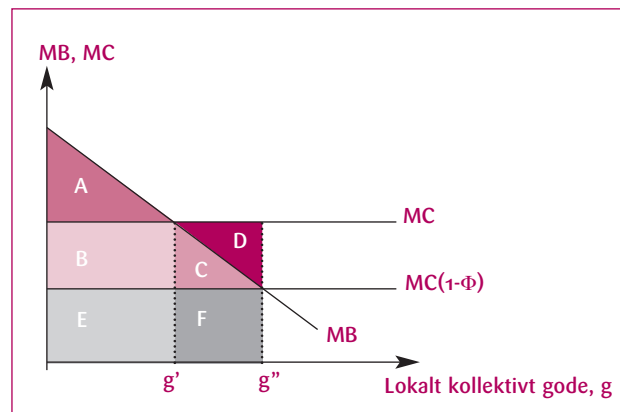
3 BAILOUT-SPILLET

Når et styringsnivå er ansvarlig for å tilby en lokal tjeneste, men ikke for å finansiere den blir ansvarsforhold uklare. Lokale myndigheter vil ha insentiver til å forsøke å utnytte dette gjennom å velte deler av kostnadene ved det lokale tjenestetilbudet over på den generelle skattebetaler. Underskuddsbudsjettering og press mot sentrale myndigheter for å få dekket gjelda er en mulig strategi lokale myndigheter kan benytte for å lykkes med dette. Jeg skal i det følgende beskrive et slikt bailout-spill mellom lokale og sentrale myndigheter. Bailout-spillet er karakterisert ved at lokale myndigheter operer under forventningen om at sentrale myndigheter vil tilby økonomisk hjelp, en bailout, dersom de havner i en fiskal krise.

For å forstå hvorfor bailout-problemet oppstår er det fruktbart å benytte et sekvensielt spillteoretisk rammeverk. Jeg bygger her på Inman (2003) og betrakter en stilisert situasjon hvor lokale myndigheter er ansvarlige for å produsere et lokalt kollektivt gode, g . I første periode velger lokale myndighet j om de skal finansiere g gjennom skatteinntekter eller gjennom (delvis) underskuddsfinansiering. Det er ikke knyttet noen eksternaliteter til konsum eller produksjon av g . Valget som lokale myndighet j står

ovenfor kan illustreres i en enkel figur. MB-kurven i Figur 1 gir uttrykk for den aggregerte marginale nytte innbyggerne har av en enhet ekstra konsumert av det lokale kollektive godet. MC-kurven gir uttrykk for marginale kostnader ved produksjon av g , som antas konstant. En samfunnsøkonomisk effisient allokering fins der hvor $MB=MC$, der størrelsen på det lokale kollektive godet er g' . Lokale myndighet j kan imidlertid velge å finansiere en andel Φ av sine utgifter ved oppbygging av gjeld og tilpasse seg der $MB=(1-\Phi)MC$, der størrelsen på det lokale godet er g'' . I andre periode av dette spillet vil det oppstå en «fiskal krise» i lokale myndighet j dersom g'' ble valgt i periode 1. Lokale myndighet j annonserer at de ikke klarer å betjene lånet hvis de ikke mottar økonomisk hjelp fra sentrale myndigheter. Videre bestemmer sentrale myndigheter om de skal gi en ekstraordinær overføring til lokale myndighet j eller ikke. Dersom sentrale myndigheter ikke gir noen bailout vil kostnadene ved gjelda bli påført framtidig skattebetaler i lokale myndighet j eller obligasjonseiere.⁷

Figur 1.



Som Inman påpeker må tre betingelser være oppfylt for at et uheldig bailout-spill mellom styringsnivå skal oppstå.

- i) Lokale myndighet j må foretrekke g'' foran g' gitt at sentrale myndighet gir en bailout, men foretrekke g' foran g'' dersom sentrale myndigheter ikke gir noen bailout. Disse betingelsene er oppfylt i det stiliserte

⁶ Velferdseffektene av fiskal konkurranse er imidlertid ikke trivielle. Brennan og Buchanan (1980) fremhever konkurranse mellom myndigheter som «the primary purpose of federalism». Fiskal konkurranse kan virke disiplinerende fordi det sikrer at ingen lokale myndigheter kan opptre svært ineffektivt siden husholdninger og bedrifter da vil være mer tilbøyelig til å flytte fra enheten. Samtidig gjør konkurranse det mulig å bedømme politikere komparativt (målestokk-konkurranse). Slik konkurranse gjør det lettere å identifisere politikere av «dårlig kvalitet» noe som også kan gi en velferdsgevinst.

⁷ Rodden (2005) presenterer et lignende sekvensielt spill der det er usikkerhet rundt sentrale myndigheters «type». I Roddens mer realistiske modell må strategisk underskuddsbudsjettering ikke nødvendigvis lede frem til dramatiske redningsaksjoner fra sentrale myndigheter, men kan også komme til uttrykk som mer rutinepregede tillegsoverføringer («early bailouts»).

eksempelet beskrevet i Figur 1 siden $[A+B+C>A]^8$ og $[A>A-D]$. Dersom sentrale myndigheter ikke gir noen bailout må fremtidige skattebetalere på det lokale nivå eller obligasjonseiere ta kostnadene av underskuddsfinansiering $[B+C+D]$.

- ii) Spillet må gi et samfunnsøkonomisk velferdstap på aggregert nivå. I figuren er det tydelig at et fellesfinansieringsproblem oppstår som følge av bailout-spillet og et for høyt nivå på det offentlige forbruk blir realisert. Det samfunnsøkonomiske overskuddet er lavere ved delvis underskuddsfinansiering enn ved full skattefinansiering $[A>A-D]$.
- iii) Sentrale myndigheter må foretrekke å gi en bailout dersom den lokale myndighet velger g". I figur 1 er det ikke opplagt at denne betingelsen er oppfylt. Kostnaden ved å gi en bailout er gitt ved arealet $[B+C+D]$, men hva er kostnadene ved *ikke* å gi en bailout?

Inman fremhever to typer kostnader for sentrale myndigheter ved ikke å gi noen bailout. *For det første* vil en lokal finansiell krise kunne ha ringvirkninger på resten av økonomien. Disse kostnadene er høyere dersom det finansielle markedet er dårlig utviklet og store lån har blitt tatt opp i det internasjonale markedet. *For det andre* er det ikke åpenbart at sentrale myndigheter av fordelingsmessige hensyn foretrekker å påføre en stor kostnad på lokale fremtidige skattebetalere og/eller obligasjonseiere heller enn påføre en mindre kostnad på den generelle skattebetaler. Inman diskuterer i liten grad kostnader som synes vel så viktig i en setting med vertikal fiskal ubalanse, nemlig politiske kostnader.⁹ Siden lokale og sentrale myndigheter vil forsøke å skyve ansvaret for den finansielle krisen over på hverandre, vil velgerne ha problemer med å identifisere hvem som er ansvarlig for at den finansielle krisen har oppstått. Dersom velgerne oppfatter det slik at sentrale myndigheter er (med)ansvarlige for den finansielle krisen kan de bli straffet ved neste valg dersom de velger å ikke gi en bailout.

Kjernen i spillet skissert ovenfor er at sentrale myndigheters politikk er tidsinkonsistent. Sentrale myndigheter kan på forhånd annonsere at de ikke under noen omstendigheter kommer til å redde lokale myndigheter fra fiskale kriser. Hvis et slikt utspill er troverdig så vil det i dette stiliserte eksempelet over aldri bli behov for noen bailout.

Lokale myndigheter vil velge den samfunnsøkonomisk effektive løsningen, g'. Problemet er at ex ante optimal politikk fra sentrale myndigheter (ikke gi bailout), ofte ikke er optimal ex post. Dette gjennomskuer det lokale styringsnivået og resultatet blir strategisk underskuddsbudsjettering, et for høyt nivå på offentlig tjenesteproduksjon og myke budsjettskranker. Sentrale myndigheter blir i dette tilfellet tvunget til en politikk som de ikke ønsket i utgangspunktet.

Bailout-spillet kompliseres ved at sentrale myndighet ofte er tillagt en forsikringsrolle. Noen ganger vil det være slik at finansielle kriser oppstår av rent eksogene årsaker (som for eksempel ved en naturkatastrofe). I slike tilfeller kan det være rimelig å forvente at sentrale myndigheter tilbyr økonomisk hjelp. Det kan imidlertid være svært vanskelig å skille mellom underskudd som skyldes eksterne sjokk og underskudd som skyldes dårlig lokal styring. Når informasjon om lokale tjenester og kostnadsforhold er begrenset kan moralsk hasard bli resultatet.

4 EMPIRISK RELEVANS

Den empiriske dokumentasjon av bailout-spillet mellom styringsnivå er relativt begrenset. Case-studiene av myke budsjettrestriksjoner som presenteres i Rodden m.fl. (2003) kan imidlertid benyttes til å belyse den empiriske relevansen av bailout-spillet. Studiene av Canada og USA gir eksempler på sentrale myndigheter som ser ut til å ha lyktes med å påføre harde budsjettskranker på lokale styringsnivå gjennom en kombinasjon av lokal beskatningsfrihet, velfungerende markedsmekanismer og en historisk «tøff linje» fra sentrale myndigheter. Tyskland er et eksempel i andre enden av skalaen. Tysklands delstater er ansvarlige for en stor del av offentlige utgifter, men har sine inntekter primært fra delte skatter og overføringer fra sentrale myndigheter. Samtidig er hovedhensikten med overføringssystemet utjevning av levekår på tvers av lokale myndigheter. Dette har ført til at sentrale myndigheters løfter om ikke å gi ekstraordinære overføringer bare er troverdig for delstater som er netto bidragsytere i overføringssystemet (Rodden, 2005). For delstater som mottar store overføringer er det derimot svake insentiver til fiskal disiplin. Dette har resultert i strategisk underskuddsbudsjettering og tilleggsoverføringer.

⁸ Her antar jeg implisitt at lokale myndighet j ikke bærer noe av kostnadene ved bailout. Mer realistisk er det at kostnaden ved bailout deles på skattebetalere i alle regioner slik at også en andel av kostnadene ved bailout faller på innbyggerne i lokale myndighet j.

⁹ Inman nevner at den lokale skattebetaleren kan bli favorisert over den generelle skattebetaler, dersom den førstnevnte er den nasjonale medianvelger.

Et av de mest fremtredende skillene mellom tysk og nord-amerikansk fiskal føderalisme er graden av lokal beskatningsfrihet. Erfaringene fra blant annet Brasil og India illustrerer imidlertid at lokal beskatningsfrihet ikke i seg selv er en tilstrekkelig betingelse for å løse bailout-spillet. Uklare ansvarsforhold for utgifts- og inntektssiden, kombinert med stor grad av skjønsmessige overføringer har gitt store fiskale problemer i disse landene. Brasil har i tillegg hatt store problemer som følge av kortsiktige, fragmenterte og svake sentrale myndigheter. Samtidig finner man relativt høy grad av fiskal disiplin i noen land med moderat lokal beskatningsfrihet, slik som i Norge og Ungarn. I disse landene er lokal offentlig sektor strengt regulert gjennom blant annet balansert-budsjett-regler og dette har bidratt til at man har unngått bailout-problemet. Rattsø (2003a) diskuterer konsekvensene av vertikal fiskal ubalanse i Norge.

5 INSTITUSJONER SOM KAN REDUSERE SANNSYNLIGHETEN FOR AT BAILOUT-SPILLET OPPSTÅR

Erfaringene fra blant annet Tyskland, India og Brasil indikerer at spillet om ekstraordinære overføringer fra sentrale myndigheter kan ha store konsekvenser for offentlig sektors virkemåte. Utfordringen i design av demokrati med flere styringsnivå blir å finne institusjoner som i størst mulig grad sikrer at budsjettskrankene blir «harde». Harde budsjettskranker skaper forventninger om at det ikke gis tilleggsbevilgninger og resultatet blir ansvarlige fiskale beslutninger på det lokale styringsnivå. For å kaste lys over hvilke løsninger som er gunstige er det nyttig å ta utgangspunkt i litteraturen om tidsinkonsistens i økonomisk politikk.

I litteraturen om tidsinkonsistens i økonomisk politikk argumenteres det for at politiske aktører med tidsinkonsistente preferanser kan komme bedre ut dersom de på en troverdig måte kan binde seg til å opptre i samsvar med sine langsiktige mål. «Rules rather than discretion» er lærdommen fra Kydland og Prescott (1977). Et eksempel på en slik binding er å delegere pengepolitikken til en uavhengig sentralbank som skal styre etter et fastlagt inflasjonsmål. Siden sentralbanken ikke har insentiver til å forsøke å redusere arbeidsledigheten gjennom ekspansiv pengepolitikk kan denne mekanismen bidra til redusert inflasjon. Wyplosz (2005) argumenterer for lignende løsninger for å begrense fellesfinansieringsproblemet og gjeldsakkumulasjon på nasjonalt nivå.

Dersom full delegering ikke er ønskelig eller juridisk mulig å implementere kan myndigheter redusere tidsinkonsistensproblemet gjennom å operasjonalisere det handlingsmønsteret de ønsker å følge og over tid vise at de kommer til å holde denne «kursen». Et aktuelt eksempel fra Norge på denne formen for regelstyrt politikk er handlingsregelen for bruk av petroleumsinntektene (se Henriksen, 2006). Et annet velkjent eksempel er EMU-landenes finansielle stabilitetspakt.

Mens tidsinkonsistensproblemet i disse eksemplene drives av at myndighetene har tidsinkonsistente preferanser, skyldes bailout-problemet den sekvensielle interaksjonen mellom lokale og sentrale myndigheter. Strategisk atferd fra lokale myndigheter endrer skrankene for sentrale myndigheter over tid. Mulige løsninger på dette tidsinkonsistensproblemet er imidlertid tilsvarende. Det operative ansvaret for overføringene kan delegeres til en uavhengig institusjon som får klare retningslinjer om å fordele overføringene etter objektive kriterier og avstå fra tilleggsbevilgninger. Alternativt kan man innføre enkle handlingsregler for overføringssystemet av typen «aldri gi tilleggs-overføringer med unntak av store naturkatastrofer» og over tid vise at man holder seg til denne politikken. Selv om det kan argumenteres for at et lovvedtak om delegasjon til en uavhengig institusjon kan være like lite bindende som andre vedtak fattet i nasjonalforsamlingen, er det rimelig å forvente at den førstnevnte løsningen vil virke mest troverdig. Kostnader ved å endre retningslinjer til en uavhengig institusjon (eller reversere delegasjonsbeslutningen) vil være større enn kostnadene ved å bryte en annonsert handlingsregel. Samtidig vil en uavhengig institusjon ha svakere insentiver til å avvike fra ex ante optimal politikk enn nasjonale politikere.

Generelt må gevinsten ved bindingsmekanismer (økt troverdighet) veies mot kostnaden ved redusert økonomisk handlefrihet. Siden sentrale myndigheter har begrenset informasjon om sammenhengen mellom mål og virkemidler kan kostnadene ved ikke å ha mulighet til å justere overføringene etter hvert som ny informasjon tilflyter bli store (Borge m.fl. 1999). Dersom kostnadene ved bindingsmekanismene vurderes som for høye relativt til gevinsten i form av økt troverdighet bør man i stedet ta sikte på å gjøre overføringssystemet enkelt, forutsigbart, gjennomiktig og basert på objektivt observerbare kriterier. Bailout-spillet illustrerer tydelig at graden av skjønsmessige overføringer i størst mulig grad bør unngås siden

de legger til rette for opportunistisk atferd fra det lokale nivå. Som ved bruk av enkle handlingsregler, kan myndighetene ved faktisk å følge de annonserte retningslinjene for overføringssystemet skape forventninger om lignende atferd i fremtiden. På kort sikt kan dette være en kostbar strategi for sentrale myndigheter, men på lengre sikt vil det gi en gevinst i form av færre finansielle kriser og bailout-krav.

Når balansepunktet mellom politiske partier og interesser endres kontinuerlig, er den store utfordringen å komme frem til bindingsmekanismer eller enkle overføringssystem som skal ligge fast over tid – og ikke minst – som ikke vil være utsatt for nøyaktig de samme tidsinkonsistensproblemene som er kjernen i bailout-spillet. Selv konstitusjonelle endringer kan reverseres i fremtida. For at det skal være i sentrale myndigheters interesse å bygge opp et rykte for å holde seg til den annonserte politikk er det åpenbart gunstig med stabile sentrale myndigheter med en lang tidshorison. Samtidig kan det paradoksalt nok være nødvendig med et relativt sterkt politisk senter. Den verste løsningen kan være et svakt politisk senter med et bredt fiskalt mandat (Rattsø, 2003b).

Det er også mulig å redusere sannsynligheten for at bailout-spillet oppstår ved å begrense lokale myndigheters handlingsrom, for eksempel gjennom balansert-budsjettkrav. Slike budsjettreguleringer står imidlertid ovenfor samme tidsinkonsistensproblematikk som diskutert over: Hvilke konsekvenser forventer lokale myndigheter å møte dersom de bryter budsjettkravene som sentrale myndigheter har stilt? Det er utfordrende for sentrale myndigheter å finne mekanismer som gjør at lokale myndigheter oppfatter det som sannsynlig at sentrale myndigheter vil stå fast på en politikk som legger ansvaret for konsekvensene av svak fiskal disiplin på de lokale myndighetene selv. Et annet problem med slike reguleringer er at selv om strategisk underskuddsbudsjettering kan unngås ved (troverdig håndheving) av slike regler kan opportunistisk atferd fra lokale myndigheter komme til uttrykk på andre vis. Lokale myndigheter kan for eksempel utsette nødvendige omstillinger eller vri prioriteringene i disfavør av tjenester som vurderes som særlig viktig på sentralt nivå (Borge m.fl. 1999). Håkonsen og Løyland (2000) beskriver for eksempel norske kommuners spill om satsningsmidler.

I tillegg til lærdommen fra litteraturen om tidsinkonsistens i økonomisk politikk, er det særlig to andre elementer som kan bidra til at bailout-spillet kan unngås. For det første er det viktig at det lokale styringsnivå har muligheter til å øke sine inntekter (på marginen). Uten lokal beskatningsfrihet kan lokale myndigheter med rette hevde at de ikke er ansvarlige for sine fiskale problemer om de treffes av uheldige sjokk. De generelle insentivene til å opptre fiskalt ansvarlig vil dermed svekkes og bailout-spillet er et sannsynlig utfall. Som McLure (1998) påpeker: «*Subnational governments that lack independent sources of revenue can never truly enjoy fiscal autonomy; they may be – and probably are – under the financial thumb of the central government*». For det andre vil det være gunstig med mest mulig tydelige ansvarsforhold. Selv om nasjonale hensyn ivaretas gjennom overføringer fra sentrale myndigheter bør man søke en nærest mulig kobling mellom utgifter og inntekter. Samtidig bør eksklusivt lokale skatter foretrekkes foran delte skatter. Skatter som deles mellom styringsnivå er uheldige siden det bidrar til utydelige ansvarsforhold. Sentrale myndigheter kan også bidra til at informasjon om løsningen av lokale oppgaver er godt tilgjengelig (krav om gjennomslutning lokal regnskapsføring etc.). På den måten vil lokale myndigheter settes opp i et konkurranseforhold mot hverandre. Dette kan gjøre det enklere å skille uheldige sjokk fra svak offentlig styring.¹⁰

6 OPPSUMMERING

Det fins gode argumenter for at en del av lokale offentlige tjenestetilbud bør finansieres gjennom overføringer fra det sentrale styringsnivå. Slike overføringssystemer er fremtredende også i praksis. Problemet er at slike systemer reduserer insentivene til ansvarlige fiskale beslutninger og legger til rette for uheldige spillsituasjoner mellom styringsnivå.

Basert på litteraturen om tidsinkonsistens i økonomisk politikk har jeg diskutert mekanismer som kan begrense sannsynligheten for at et uheldig bailout-spill mellom styringsnivå vil oppstå. Hovedkonklusjonen er at sentrale myndigheter kan redusere risikoen for uheldige spillsituasjoner ved å begrense sitt handlingsrom. Hvor sterkt sentrale myndigheter bør begrense sitt handlingsrom avhenger av gevinsten i form av økt troverdighet relativt til ulempen i form av redusert økonomisk handlefrihet. Det vil imidlertid hjelpe lite med bindingsmekanismer eller

¹⁰ *Velfungerende kreditt og boligmarkeder kan også bidra til fiskal disiplin (Oates, 2006, Weingast 2006).*

klare retningslinjer annonsert ex ante dersom sentrale myndigheter har problemer med å holde disse ex post. Troverdighet rundt den annonserte politikken må bygges opp over tid.

REFERANSER:

Boadway, R. (2001): «Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization», *Constitutional Political Economy* 12, 93-121.

Borge, L-E., F. Carlsen og J. Rattsø (1999): «Lokal beskatningsfrihet: Argumentoversikt», *Sosialøkonomen* nr. 6, 1999.

Brennan, G. og J. Buchanan (1980): *The Power to Tax*. Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.

Henriksen, E. (2006): «Bellman og Halvorsen», *Økonomisk forum* nr. 8, 19-22.

Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): «Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse», *Sosialøkonomen* nr. 4, 2000.

Inman, R. (2003): «Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism», i Rodden J., G. Eskeland og J. Litvack (eds.) (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Kornai, J. (1979): «Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems», *Econometrica* 47, 801-819.

Kydland, F. og E. Prescott (1977): «Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans», *Journal of Political Economy* 85, 473-492.

Lockwood B. (1999): «Inter-regional insurance», *Journal of Public Economics* 72, 1-37.

McLure (1999): «The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy», World Bank.

Musgrave, R. (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt, New York.

Oates, W. E. (2006): «On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization», Institute for Federalism & Intergovernmental Relations Working Paper No. 2006-5.

Rodden, J. (2005): «And the Last Shall be the First: Federalism and Soft Budget Constraints in Germany», mimeo, MIT.

Rodden J., G. Eskeland og J. Litvack (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Rattsø, J. (2003a): «Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway», i Rodden J., G. Eskeland og J. Litvack (eds.) (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Rattsø, J. (2003b): «Fiscal Federation or Confederation in the European Union: The Challenge of the Common Pool Problem», mimeo, NTNU.

Stigler, G. J. (1957): «The Tenable Range of Functions of Local Government», i US Congress Joint Economic Committee (ed.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, 213-219, Washington DC.

Tiebout, C. M. (1956): «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy* 64, 416-424.

Tovmo, P. (2005): «Tidsinkonsistens i kommunale beslutninger: Teori og empiri», *Økonomisk forum* nr. 3.

Zodrow, G. R. og P. M. Mieszkowski (1986): «Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods», *Journal of Urban Economics* 19, 356-370.

Weingast, B. (2006): «Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development», mimeo, Stanford University.

Wyplosz, C. (2005): «Fiscal Policy: Institutions Versus Rules», *National Institute of Economic Review* 191, 70-84.