

Politiske og økonomiske drivkrefter ved kommunesammenslåinger

- en analyse av holdningene hos norske
lokalpolitikere

av

Lars Chr. Monkerud

Hovedoppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Institutt for statsvitenskap

Vår 2004

Forord

Det var Rune Sørensen ved Handelshøyskolen BI som kom med forslaget om at jeg burde undersøke hvordan politiske forskjeller mellom kommunene spiller inn ved kommunesammenslåinger. Vi har tidligere arbeidet sammen med sammenslåingsspørsmålet, og funnet klare indikasjoner på at “kommunesammenslåingens *økonomi*” er et fruktbart perspektiv. Motivasjonen for å inkludere politiske forhold synes klar nok. Når velgere og lokalpolitikere vurderer sammenslåing virker det rimelig at ikke bare den opplevde kvaliteten ved tjenesteytingen i egen kommune setter grenser for sammenslåingsiveren. Også skatte- og kostnadsnivået slik man ser det for seg i en sammenslått kommune tør være viktig.

Arbeidet med hovedoppgaven har foregått innenfor prosjektet “Nye modeller for organisering av kommunal og statlig sektor” under programmet *Forskning for innovasjon og fornyelse i offentlig sektor* (FIFOS), under ledelse av Rune Sørensen og finansiert av Norges Forskningsråd. Når hovedoppgaven nå er slutført skal spesielt Rune Sørensen takkes for nyttige kommentarer og tips underveis. Dessuten: Gjennom mitt arbeid som vitenskapelig assistent for Rune ved Institutt for offentlige styringsformer har jeg lært mye både om statistiske metoder/forskningsdesign og om norsk kommunepolitikk. Dette har vært til uvurderlig hjelp i arbeidet med oppgaven. Opplegget for oppgaven og hovedresultatene ble også presentert på et seminar ved Institutt for offentlige styringsformer 28. februar i år. En takk rettes til alle deltakerne for kommentarer. Til sist skal det rettes en stor takk til min veileder Larry Rose ved Universitetet i Oslo for konstruktive forslag til både teoretiske og fremstillingsmessige oppstramminger av oppgaven.

Oslo, 12. april 2004

Innhold

1 Innledning	1
1.1 <i>Mot en ny kommunestruktur?</i>	<i>1</i>
1.2 <i>Oppgavens generelle problemstilling</i>	<i>2</i>
1.3 <i>Gangen i oppgaven</i>	<i>4</i>
2 Teoretiske betraktninger: Eiendomsrettigheter, ressurser og politikk – og kommunestørrelse	5
2.1 <i>Trenger Norge en ny kommunestruktur?</i>	<i>5</i>
2.2 <i>Trenger kommunene en ny kommunestruktur?</i>	<i>6</i>
2.3 <i>Beveggrunner for kommunesammenslåing I: En mulig mekanisme.....</i>	<i>12</i>
2.4 <i>Beveggrunner for kommunesammenslåing II: Synergieffekter</i>	<i>13</i>
2.5 <i>Beveggrunner for kommunesammenslåing III: Mest fordelingsgevinster.....</i>	<i>15</i>
2.6 <i>Tiebout-kalkylen: Økonomiske og politiske forskjeller mellom kommunene</i>	<i>17</i>
2.7 <i>Tiebout-kalkylen: Politiske forskjeller mellom samfunnsgrupper.....</i>	<i>20</i>
2.8 <i>Oppsummering: Beveggrunner for sammenslåinger og avledede hypoteser.....</i>	<i>22</i>
3 Data og metode: Kommunestyrerepresentantene svarer	25
3.1 <i>Datakilder</i>	<i>25</i>
3.2 <i>Litt om datas validitet</i>	<i>28</i>
3.3 <i>Metode: Diskrét respons betinget av sosial kontekst.....</i>	<i>29</i>
3.4 <i>Litt om hovedmålet med analysene.....</i>	<i>34</i>
4 Analyse: Hva ligger bak lokale ønsker om en større kommune?	37
4.1 <i>Hvordan varierer synet på sammenslåing?</i>	<i>37</i>
4.2 <i>Har små kommuner noe å vinne på kommunesammenslåing?</i>	<i>41</i>

4.3	<i>Økonomiske og politiske gevinster ved kommunesammenslåinger</i>	46
4.4	<i>En kort oppsummering av analysene – og noen implikasjoner</i>	55
5	Konklusjoner: Frivillige kommunesammenslåinger og en ny kommunestruktur	61
	Litteratur	71
	Appendiks A: Definisjoner og operasjonaliseringer for sentrale variabler	79
	Appendiks B: Deskriptiv statistikk for analysevariabler	83
	Appendiks C: Eksempel på “konvensjonell” logit-regresjon	85

1 Innledning

1.1 Mot en ny kommunestruktur?

Med jevne mellomrom blusser debatten om den norske kommunestrukturen opp. I etterkrigstiden har to store offentlige utredninger tatt for seg kommunestrukturen i Norge, med Schei-komitéens innstilling på 50-tallet og Christiansen-utvalgets (NOU 1992:15) innstilling på 90-tallet. Siden Schei-komitéens arbeid er mye endret: Kommunene har ansvaret for omfattende velferdsoppgaver, og de har ansvar for myndighetsutøvelse og planlegging på mange områder. Mange observatører peker på at de mange små kommunene er lite egnet til å håndtere dette. Til tross for store endringer i bosettingsmønster og kommunikasjoner har antallet kommuner ikke endret seg mye siden reformene på 1960-tallet, da antallet kommuner ble redusert fra rundt 750 til 450. I dag har Norge 434 kommuner, og interessen for en ny debatt er tiltagende. For eksempel viser en undersøkelse at 65 prosent av landets ordførere mener at Norge har for mange kommuner (Thompson 2003a). Kommunal- og regionalminister Erna Solberg ser for seg at antallet kommuner reduseres med rundt 100 i løpet av en 15-års-periode (Aftenposten 2000c), og i kommuneøkonomiproposisjonen for 2004 skriver regjeringen at:

[...] dagens kommunestruktur på mange måter er lite hensiktsmessig sett fra kommunens oppgaver og utfordringer. Større kommuner vil legge grunnlaget for desentralisering av flere oppgaver og beslutninger til kommunesektoren, noe som vil kunne vitalisere lokaldemokratiet (St.prp. 66 (2002-2003:Kapittel 19)).

På den annen side viser tall fra den nevnte undersøkelse at kun 41 prosent av ordførerne ønsker å slå *egen* kommune sammen med nabokommunen(e). Samme sted i nevnte kommuneproposisjon står også at “kommunesammenslutning skal skje på frivillig basis”. Bakgrunnen er at kommunesammenslåinger er et sensitivt tema: For å unngå borgerkrig omkring spørsmålet vedtok Stortinget i 1995 nettopp at denne “frivillighetslinjen” skulle gjelde, og den senere inndelingsloven (*Lov om fastsetjing*

og endring av kommune- og fylkesgrenser)¹ gir regjeringen fullmakt til å slå sammen kommuner når disse har sagt seg enige i forslaget om sammenslåing. Hvis noen av kommunene går imot sammenslåing, må regjeringen eventuelt sende saken til Stortinget for endelig beslutning.

Så langt har myndighetene satset på at frivillige sammenslåinger skal bidra til færre kommuner. Staten gir for det første økonomisk støtte til å utrede sammenslåinger. Inndelingsloven gir dessuten rett til økonomisk kompensasjon for deler av kostnadene ved selve sammenslåingsprosessen, og angir også at kommuner som går sammen til en kommune skal motta et inndelingstilskudd som innebærer at kommunene ikke får reduserte rammetilskudd over en periode på 10 år. Spørsmålet er om dette er nok. Sammenslåinger av kommuner er imidlertid kontroversielt, både i lokal- og i rikspolitikken. Sammenslåinger berører folks identitet og selvforståelse og påvirker deres opplevde muligheter for å øve politisk innflytelse. Videre handler kommunesammenslåing også om økonomiske og politiske ressurser: Økonomiske forhold varierer sterkt fra kommune til kommune, og den enkelte kommune har innenfor bestemte grenser anledning til å velge ulike politiske løsninger. Vil den rike kommunen tenke seg om to ganger før den velger sammenslåing med sin fattigere nabokommune? Vil en kommune med preferanser for lave skatter og avgifter stille seg kjølig til sammenslåing når nabokommunen fører en ekspansiv skatte- og avgiftspolitik? Denne oppgaven er et forsøk på å komme nærmere et svar på hva som ligger bak den enkelte kommunes beslutning om å slå seg sammen med nabokommunen(e).

1.2 Oppgavens generelle problemstilling

Tidligere forskning tyder på at motstanden mot kommunesammenslåinger er størst i de minste kommunene (Baldersheim m.fl. 2003), altså i de kommunene der potensialet for stordriftsgevinster ofte er størst. Men hva kommer dette av? På den ene siden er befolkningen i små kommuner mer tilfreds med den kommunale tjenesteytingen. Men i hvilken grad er dette en funksjon av ressursinnsatsen?

¹ Se <http://www.lovdatab.no/all/hl-20010615-070.html>.

Kommunale frie inntekter er gjennomgående større i små enn i store kommuner, slik inntektssystemet blant annet kompenserer de små kommunene for smådriftsulemper. Trolig kan noe av forklaringen på motstanden spores i disse forholdene. Samtidig kan altså kommunene velge ulik politikk på forskjellige områder. Spesielt skatte- og avgiftsspørsmål er tradisjonelt et sensitivt område, og til sist sier den økonomiske situasjon også noe om behovet for å kreve inn høye skatter og avgifter. Denne oppgaven konsentrerer seg om de nevnte forhold og spør:

I hvilken grad hindres kommunesammenslåinger av politiske og økonomiske forskjeller mellom aktuelle sammenslåingspartnere?

Oppgaven benytter seg av data samlet inn gjennom en spørreundersøkelse til kommunestyrerepresentantene i 121 norske kommuner (2002). Her blir respondentene spurt om de kan tenke seg å slå sammen egen kommune med nabokommunen(e). Disse responsdataene blir så koblet til et sett sammenslåingsprosjekter utarbeidet av Statistisk sentralbyrå (SSB), samt til en rekke økonomiske og politiske forhold slik de hefter ved de enkelte sammenslåingsprosjekter. Som mål på de enkelte kommunes skatte- og avgiftspolitikker benyttes svar fra kommunene på spørsmål om eiendomsskatt og gebyrer fra *Norsk Familieøkonomis* Store kommuneundersøkelse (1999). Oppgaven legger altså svar fra folkevalgte politikere til grunn som mål på ønskeligheten av å slå egen kommune sammen med naboene. Dette trenger ikke være uproblematisk, men enkelte forhold taler likevel for at dette kan være et godt opplegg: For det første kan man regne med at politikere generelt er godt informert om økonomiske og politiske forhold i kommunene. For det andre kan man legge til grunn at en effektiv partikonkurranse virker til at politikernes syn i stor grad reflekterer velgernes synspunkter. Kanskje er også skatte- og avgiftspolitikker av en slik sensitiv karakter at man kan vente en særlig sterk konvergens mellom velgeres og representanters syn nettopp her. Disse forholdene kan selvsagt problematiseres i større eller mindre grad, og analysene i oppgaven søker i noen grad å ta hensyn til dette.

1.3 *Gangen i oppgaven*

Oppgaven skrider frem på følgende vis: Kapittel 2 tar utgangspunkt i en sammenfattende teoretisk diskusjon av viktige argumenter i kommunestrukturdebatten - både for å gi en tolkningsbakgrunn for de påfølgende analyser, og for å understreke de ulike argumenters varierende relevans når beslutningen om sammenslåing skal tas av den enkelte kommune. Som et supplement til det som i hovedsak er argumenter omkring *input*-siden av politikken (Easton 1965) – for eksempel forskjellige deltagelsesmuligheter i små og store kommuner – foreslås at også forskjeller i *output*-aspekter (endringer i tjenestenivå og skatte- og avgiftspolitik) vil spille inn på ønsket om sammenslåing. Kapittelet diskuterer deretter hvorvidt og på hvilken måte disse faktorene kan spille en rolle, og det fremlegges en rekke konkrete hypoteser omkring sensitivitet overfor de nevnte forhold.

Kapittel 3 presenterer datamaterialet mer inngående, og diskuterer kort validitets- og kvalitetsspørsmål. Det gis så en generell beskrivelse av operasjonaliseringene som ligger til grunn for analysevariablene, og det innledes til den empiriske analysen ved en beskrivelse av metoden som benyttes: Logistiske regresjoner innenfor et *random effects*- eller *multilevel*-opplegg. Til slutt presenteres de formelle empiriske modellene.

Kapittel 4 er oppgavens analysedel. Med henblikk på hypotesene som ble fremsatt i kapittel 2, legges forklaringsvariabler inn i analysene i flere trinn – respondentenes partitilhørighet, kommunens folketall og økonomiske situasjon, og til sist anslåtte endringer i økonomiske og politiske forhold som følge av sammenslåing. Til slutt i kapittelet foretas en kort oppsummering av analysene, og implikasjonene av de estimerte effektene fra hovedanalysene undersøkes nærmere i utvalgte modellsimuleringer. Kapittel 5 konkluderer og oppsummerer.

2 Teoretiske betraktninger: Eiendomsrettigheter, ressurser og politikk – og kommunestørrelse

2.1 Trenger Norge en ny kommunestruktur?

Den overordnede debatten om kommunestrukturen i Norge kan sies å gå både langs flere funksjonell dimensjoner og på tvers av hierarkiske nivåer. Baldersheim m.fl. (2003:6) setter opp følgende sammenfattende oversikt med argumenter for og mot små og store kommuner:

Tabell 2.1: Argumenter for og mot små og store kommuner

Argumenter for små kommuner		Argumenter for store kommuner	
A1	Stifinner-/forsøksrollen	B1	Stordriftsfordeler
A2	Effektivitet gjennom konkurranse/stemme med føttene	B2	Utviklingskraft/funksjonell bærekraft/kompetanse- og servicekvalitet
A3	Byråkrati/transaksjonskostnader	B3	Gratispassasjerproblemet/kollektiv handlekraft
A4	Nærhet/heimstad/identitetstanker	B4	Politisk pluralisme og interesse

Kilde: Baldersheim m.fl. (2003:6)

Alle argumentene² kan være relevante for beslutningen om en optimal kommunestruktur som sådan - hvilket i alle fall normativt burde være en rettesnor for de sentrale myndigheter. Stortingsvedtaket fra 1995 understreker imidlertid at det er kommunene selv som skal bestemme om de vil slutte seg sammen eller ikke – Stortinget har “abdisert” i spørsmålet om en fremtidig kommunestruktur (Hansen

² Baldersheim m.fl. (2003:6) nevner også IKT og bestiller/utfører-modeller som argumenter for at spørsmålet om kommunestruktur er av *avtakende* relevans.

2003:15). På denne måten må listen over argumenter tilpasses spørsmålet om konkrete sammenslåinger. Og selv om mange av argumentene i tabell 2.1 har direkte implikasjoner for den enkelte kommune når den skal vurdere sammenslåing, er det flere forhold som i denne sammenhengen begrenser deres relevans.

I det følgende skal vi med henblikk på problemstillingen først presisere det teoretiske bakteppet med utgangspunkt i tabellen ovenfor (del 2.2). Deretter vil vi på bakgrunn av den foregående diskusjonen utdype og supplere de faktorer vi der finner særlig relevante for oppgavens problemstilling. I del 2.3 foreslås en mekanisme gjennom hvilken vurderingen av et konkret sammenslåingsprosjekt foretas: En tenkt Tiebout-migrasjon (Tiebout 1956). I de påfølgende delene (2.4-2.5) undersøkes om og hvordan denne mekanismen kan tenkes å være virksom i spørsmålet om kommunesammenslåinger. På bakgrunn av denne diskusjonen vender så kapitlets to siste deler (2.6-2.7) tilbake til den foreslåtte mekanismen og det fremsettes en rekke hypoteser. Del 2.8 oppsummerer. Før vi begynner skal det gjøres oppmerksom på følgende forutsetning: Gjennom diskusjonen skiller vi ikke skarpt mellom politikere på den ene siden, og velgere på den andre. Vi antar at politikere – som vi har data om – i stor grad reflekterer velgernes synspunkter. Når det allikevel er slik at politikere i flere henseender kan skille seg fra velgerne, skal vi i tolkningen av de empiriske analysene selvsagt søke å ta hensyn til dette.

2.2 Trenger kommunene en ny kommunestruktur?

I tråd med “frivillighetsprinsippet” beskrevet foran forutsettes følgende: Beslutningen om sammenslåing skal tas desentralisert og av individuelt rasjonelle aktører - dvs. av kommunene med deres innbyggere. I forhold til alle argumentene i tabell 2.1 må kommunene vurdere hvilket bidrag deres konkrete sammenslåingsprosjekt gir. Vi skal kort gå gjennom argumentene etter tur.

Stifinner/forsøksrolle-argumentet (A1) for små kommuner går ut på at en kommunestruktur med mange kommuner av forskjellig type bidrar til et større erfaringsgrunnlag når ulike kommuner prøver ut forskjellige tjeneste- og forvaltningsmodeller. Et større erfaringsgrunnlag gir i sin tur bedre muligheter for å identifisere beste løsninger (Baldersheim m.fl. 2003:5). Muligens kan det være slik at

et fåtall praktiske sammenslåingsprosjekter uansett ikke vil rukke særlig ved tilbudet: Dersom “stifinner”-gevinstene ved en fragmentert kommunestruktur stort sett høstes av hele kommunesektoren, og en enkelt sammenslåing ikke gjør mye fra eller til, kan det lett bli til at enkeltkommuner slår seg sammen uansett. Man vil høste andre gevinster ved å slå seg sammen med naboene, og regner med at “stifinner”-gevinstene betales for med andre kommuners småkommunestatus. Det kan altså tenkes at det er individuelt rasjonelt å slå seg sammen med naboen, med det resultat at det kollektive godet - “stifinner”-gevinstene - underproduseres. Dette enkle eksempelet understreker at det som er best for samfunnet som helhet ikke nødvendigvis er den beste løsningen sett fra individenes (kommunenes) ståsted. Spørsmålet om en optimal kommunestruktur er altså ikke det samme som spørsmålet om den enkelte kommune bør slå seg sammen. Idéer og modeller kan selvsagt også diffuseres geografisk. Det kan i teorien tenkes at en sammenhengende gruppe kommuner kan oppnå “stifinner”-gevinster for seg selv ved å holde seg fragmentert. For vårt videre formål – og uavhengig av ulike goders karakter av å være mer eller mindre kollektivt: Kommunen må vurdere fremtidige gevinster eller tap langs denne dimensjonen slik den gjør det på andre dimensjoner.

“Stemme med føttene”-argumentet (A2) går ut på følgende resonnement: Dersom en gruppe velgere ikke får gjennomslag for sine preferanser i en kommune, finnes alltid muligheten til å flytte til en annen kommune som kan tilby et bedre tilpasset tjenestenivå og en bedre skattepolitikk. Slik fremmer en kommunestruktur med mange kommuner (=gode valgmuligheter) konkurranse mellom kommunene henimot en politikk som gjenspeiler befolkningens behov (Tiebout 1956). Uansett om befolkningen har like preferanser over alt, vil altså reelle valgmuligheter bidra til å skjerpe politikernes tilpasning av politikken til velgernes preferanser. Små kommuner hevdes også å bringe med seg større *allokerings effektivitet*, slik mange små kommuner i seg selv gir bedre tilpasning mellom politikk og velgerpreferanser. Dette er Oates’ “desentraliseringsteorem” (Oates 1972). Mange små kommuner gir smidigere muligheter for at velgere med samme type preferanser finner sammen i en kommune, og færre velgere blir nødt til å avfinne seg med et flertallssyn som avviker strekt fra deres eget. Også på dette punktet skal en merke seg at enkelt sammenslåinger raskt kan

oppfattes som ubetydelige i den store sammenhengen. Når et knippe kommuner velger å slå seg sammen, kan velgerne der fortsatt håpe på at nabolaget ellers holder seg fragmentert, slik at godet som går ut på at “mulighetene holdes åpne” i stor grad opprettholdes.

Argumentet som tar utgangspunkt i byråkrati/transaksjonskostnader (A3) hevder at små kommuner fører med seg mindre makt til byråkratiet og en mindre og dermed smidigere organisering. For å ta det siste først: I en liten kommune med et forholdsvis lite administrativt apparat som skal betjene en liten og oversiktlig befolkning, gis det rom for større fleksibilitet i tjenesteytingen. Den store kommunens mer rigide regel- og prosedyrestyring, som er nødvendig siden klientmassen er mer kompleks, kan unngås. I tillegg kan det i et prinsippal-agent-perspektiv også hevdes at byråkrater (og politikere) lettere kan “mele sin egen kake” der forholdene er mindre gjennomsiktede (Baldersheim 2003:4). Borge (1991) finner for eksempel at små kommuner lettere enn store omstiller sin prioritering i møte med demografiske og utgiftsmessige endringer. Hans tolkning er at dette både har å gjøre med mindre organisasjon, velgernes bedre innsiktsmuligheter og byråkratiets større gjennomsiktighet i små kommuner (Borge 1991:14).

Nærhet/identitets-argumentet (A4) henger sammen med det forrige. Det *kommunitære* perspektivet på sosiale og politiske fellesskap legger vekt på at samfunnet trenger felles “kulturelle røtter” både for at samfunnet som helhet og de offentlige institusjoner skal være funksjonsdyktige (Baldersheim m.fl. 2003:5). Muligens vil en kommunesammenslåing ha direkte implikasjoner på dette punktet. Dersom kommunegrensen faller sammen med et veldefinert kulturelt fellesskap, kan en endring av grensen lett oppfattes som et forsøk på endring av det naturlige sosiale og politiske fellesskap. Sett at et område med flere kommuner vurderer sammenslåing. Det er lite trolig at bosettings- eller nabolagsstrukturen – slik det kan tenkes å gjenspeile de nevnte kulturelle fellesskap – vil endres umiddelbart i og med sammenslåingen. Poenget er heller at vekselvirkningen mellom det sosiale og det politiske over tid blir vanskeligere i en større og mer sosialt fragmentert kommune. Baldersheim m.fl. (2003:kap. 3) viser også at den sosiale kapitalen er større i små enn i store kommuner. Trolig henger dette sammen med at det er innenfor disse vi også

finner “få og små” nabolag. Videre finner man tendenser til at lokalpolitisk interesse og kunnskap avtar med økende kommunestørrelse (*ibid.*). Hovedinntrykket er allikevel at forskjellene mellom store og små kommuner er små: Hansen (2003:40-41) finner signifikante men beskjedne negative effekter av kommunestørrelse på folks oppfatning om egne påvirkningsmuligheter.³

Argumentet om at sammenslåing i mange tilfeller kan gi betydelige stordriftsgevinster (B1) er nok det som har vært mest fremme i debatten. Statistisk sentralbyrå har for eksempel anslått at kommunesektoren kan spare inn mellom 3 og 4 milliarder kroner alt avhengig av hvor omfattende omstrukturering det er snakk om (Langørgen og Aaberge 2003a). Dette er altså gevinsten ved at man i stedet for to eller flere kommunestyre og sentraladministrasjoner og i stedet for to eller flere sett sektoradministrasjoner kun har ett av hver. Som flere har påpekt er dette små beløp tatt i betraktning de totale kommunale utgifter i Norge. For eksempel viser Baldersheim m.fl. (2003:155) at de 25 prosent minste kommunene står for omkring 5 prosent av totale netto driftsutgifter i kommunesektoren. Dersom det først og fremst er i denne gruppen kommuner det er penger å spare gjennom sammenslåing, sier det seg selv at de totale besparelser ikke blir særlig store: Oppad begrenset til 5 prosent av samlede kommunale utgifter. Eller for å smake på det med Statistisk sentralbyrås (SSB) tall: 3 milliarder på 4,5 millioner innbyggere i Norge gir ca. 670 kr. per innbygger i besparelse. Slik sett kan det fortone seg som et paradoks at man fra sentralt hold ser ut til å presse strekt på for flere sammenslåinger. Og det er vel da kun som forventet at så få kommuner faktisk vurderer sammenslåing? Fokuset på hva kommunesektoren som helhet kan spare er imidlertid galt i forhold til problemstillingen her. Avhengig av de strukturelle forhold – om små kommuner faktisk har andre små kommuner i nabolaget som de kan slå seg sammen med – vil sammenslåinger i sjiktet av småkommuner gi betydelige besparelser for småkommunene selv. Dette gir en pekepinn om at det labre sammenslåingstempoet i Norge - der over halvparten av kommunene har under 5 000 innbyggere – *ikke* kan forklares av at potensielle stordriftsgevinster er ubetydelige.

³ For en nærmere beskrivelse av den *kommunitære teoritradisjon* se Rose (2000:74-75). Se også samme sted for en redegjørelse for det *deltagerdemokratiske perspektivet* på (lokal)demokrati – med vekt på borgernes løpende deltakelses- og påvirkningsmuligheter (*ibid*:69-72).

Også dimensjonen som går på utviklingskraft/funksjonell bærekraft/kompetanse og servicekvalitet (B2) har vært fremme i debatten. Ettersom kommunenes oppgaver stadig blir mer komplekse, kan man forvente at små kommuner i økende grad mangler bæreevne i oppgaveløsningen (Baldersheim m.fl. 2003:3). Et forsterkende problem er at særlig små kommuner ha problemer med å tilby ansatte et spennende og utviklende fagmiljø (se for eksempel Aftenposten 2002a). Det kan også se ut til at de sentrale myndigheter ser dette aspektet som det kanskje viktigste problemet som kan løses gjennom kommunesammenslåinger: “Mangel på kompetanse og arbeidskraft vil for mange kommuner være en større utfordring enn mangel på penger” (Jenssen 2004).

Gratispassasjer/kollektiv handlekraft-argumentet (B3) tar utgangspunkt i koordinasjonsproblemer og kollektive problemer i et avgrenset område. Der et sammenhengende arbeids- og boligmarked er oppsplittet i flere kommuner taler overordnet rasjonell planlegging for at kommunene slår seg sammen. Et eksempel er “de inneklemt byers problem” (se Hansen 1970), der de store tettstedene og deres omland næringsmessig ble stadig tettere sammenvevd, og der man kunne argumentere for bedre koordinasjon med én enkelt kommune i stedet for mange. Ofte – og kanskje særlig for områder rundt større tettsteder – kan det imidlertid oppstå et klart fordelingsmessig skjevhet i de uønskede konsekvenser en oppsplittet region fører med seg. For eksempel kan en liten kommune nyte godt av den store naboens bedre utbygde kulturtilbud uten å betale for det. Den lille kommunenes innbyggere har mulighet til å opptre som *gratispassasjerer*, og vil på denne måten ikke være interessert i å slå seg sammen med den store for dermed å dele på kostnadene (Baldersheim m.fl. 2003:3). For området sett under ett blir kulturtilbudet ikke riktig dimensjonert, og igjen viser dette at spørsmålet om en riktig kommunestruktur ikke er det samme som spørsmålet om den enkelte kommune ønsker å slå seg sammen.

Argumentet for større kommuner som går på gevinster i form av økt politisk pluralisme og interesse (B4) hevder at større kommuner fører med seg et større og mer interessant politisk “spill”: Budsjettene øker, kommunene kan utrettet mer og det blir viktigere og mer interessant å følge med i politikken. I tillegg vil større kommuner (les: sammenslåinger) føre med seg større sosialt mangfold enn i dag, slik at politikken i seg selv blir mer mangfoldig og konkurransen mellom samfunnsgruppene øker. Med

hardere konkurranse om maktposisjonene minker også sannsynligheten for langvarig ettpartistyre (Baldersheim m.fl. 2003:3-4). Argumentene her henger sammen med de forhold vi var inne på i diskusjonen omkring nærhet og innsikt (argument A4). I små kommuner kan forholdene lett bli for nære: Små forhold leder oftere til habilitetskonflikter og den enkelte persons eller de enkelte små grupper innflytelse kan raskt bli for stor. For eksempel har lokale aksjoner med en svært skjev kjønns- eller yrkesfordeling i kommunestyret som utfall trolig bedre vilkår i småkommuner (Heløe 2003:86). Det kan rett og slett tenkes at det i små kommuner ikke ligger til rette for de naturlige “*checks and balances*” vi ellers ønsker å finne i politiske institusjoner.

For å oppsummere denne delen av kapittelet: For det første har vi sett at spørsmålet om konkrete sammenslåinger i den enkelte kommune ikke nødvendigvis er det samme som spørsmålet om en hensiktsmessig kommunestruktur. Enkelte av de argumentene vi har gått gjennom (“stifinner”- og “stemme med føttene”-argumentene) kan være mindre relevante fordi de enkelte kommuner ikke ser for seg at nettopp deres sammenslåingsprosjekt gjør noe fra eller til. De andre argumentene holder i prinsippet gevinstene eller tapene innenfor sammenslåingsprosjektet, og kan derfor synes mer relevante.

For det andre tyder både teoretisk og empirisk forskning på at småkommuner har visse kvaliteter som store ikke kan tilby. Ovenfor har vi grovt sett kommet frem til at små kommuner kan tilby et spesielt nært og deltagelses- og prosessorientert forhold til kommunen som politisk institusjon. Men hvor stor rolle spiller dette totalt sett? Et interessant resultat i tidligere forskning er at det registreres en viss tendens i oppfatningen av eget forhold til kommunen: Pettersen og Rose (1997) viser at bruker- og betalerrollen snarere enn borgerrollen står sterkt i opinionen. Mens 18 prosent i en opinionsundersøkelse svarer at deres viktigste forhold til kommunen er “å kunne påvirke avgjørelser som er viktige for deg”, svarer henholdsvis 32 og 50 prosent at det viktigste forholdet bestemmes av “hvor mye du må betale i skatter, avgifter og egenandeler” og “at det er et tjenestetilbud tilpasset behovene i din husstand” (Pettersen og Rose 1997:112). Det registreres altså en sterk *output*-orientering i opinionen (Easton 1965). Betyr dette at den større politiske deltagelsen og den økte nærheten mellom velger og representant i små kommuner ikke spiller videre rolle i

spørsmålet om kommunesammenslåinger? Først og fremst går Pettersen og Roses (1997) resultat imot en eksplisitt deltagerdemokratisk forståelse av politikk (Bukve 2002:264-265), altså en oppfatning om at det ligger stor *egenverdi* i deltagelse. Som vi har sett kan imidlertid nærhet, innsyn og gjennomsiktighet ha en klar *instrumentell* verdi når politiske utfall skal tilpasses velgernes behov (jf. diskusjonen omkring argumentene A3 og A4). Dette poenget skal vi ha *in mente* når vi kommer til de empiriske analysene senere i oppgaven.

For det tredje ser vi at mange av argumentene som er fremme i debatten gjelder politikkenes *vilkår* snarere enn dens konkrete *utfall*. Rettere sagt: Politikkenes endrede form snarere enn innhold når kommunen blir større. Spørsmålet om kvaliteten på den politiske prosessen er selvsagt ikke uviktig. Ringere kvalitet koster utvilsomt i seg selv og vil i mange tilfeller også konkurrere ut de goder det primært spilles om i ellers stramme budsjetter. For eksempel vil et forvokst administrativt apparat med sitt eget liv i den store kommunen trolig måtte spise av de ressurser man allokterer til tjenestesektorene og/eller ha implikasjoner for de inntekter i form av skatter og avgifter man blir nødt til kreve inn. Hovedinntrykket er allikevel et misforhold mellom argumentene og de aktører som man setter sin lit til skal vurdere argumentene. Det kan virke som argumentene er skreddersydd for aktører som er i stand til å forme en helhetlig ny kommunestruktur, og det er ikke sikkert at kommunene selv kan fylle denne rollen. Men det legges altså opp til at det *er* kommunene selv som skal bestemme om de vil slå seg sammen eller ikke. Med kommunenes sentrale rolle og den nevnte *output*-orienteringen som klare føringer er det videre spørsmålet derfor: Hvordan ser kommunene selv på konkrete sammenslåinger i lys av de implikasjoner det har for tjenestenivå og skatte- og avgiftspolitik?

2.3 Beveggrunner for kommunesammenslåing I: En mulig mekanisme

Uavhengig om kommunene har evne til å opptre som konkurransetilsyn for seg selv eller ikke, så er mekanismen som ligger bak en velfungerende konkurranse – Tiebout-migrasjonen – interessant i seg selv. Sett at kommunestrukturen befinner seg i en likevekt forstått på følgende måte: Alle velgere bor der de bor fordi de der finner den skattepolitikk, det tjenestenivå og det kommunale kostnadsnivå som er mest i tråd

med deres preferanser, hensyn tatt til flyttekostnader og de muligheter som tilbys i andre kommuner. En eventuell kommunesammenslåing kan i dette bildet ses som et substitutt for Tiebout-migrasjon (Young 2002:4). For eksempel er dette innfallsvinkelen i Alesina og Spolaore (1997) og Bolton og Rolands (1997) studier. Velgerne og deres representanter får her muligheten til å vurdere politikk og tjeneste- og kostnadsnivå i en ny kommune opp mot de samme faktorer i egen kommune uten at flyttekostnader spiller inn.

Denne mekanismen skal vi komme tilbake til, men vi skal først undersøke nøyere om den *kan* tenkes å være virksom i spørsmålet om kommunesammenslåinger. Er en kalkyle slik som beskrevet i det hele tatt nødvendig? I utgangspunktet kan situasjonen ved en kommunesammenslåing beskrives slik: Dersom 1) *sammenslåingen i seg selv* fører med seg nettogevinst, kan kommunene 2) avtale seg i mellom at de alle beholder sitt “gamle” tjenestenivå og sin “gamle” skattepolitikk som deler av den nye sammenslåtte kommunen (Langørgen og Aaberge 2003a:5). Nedenfor ser vi nøyere på holdbarheten til disse to argumentene.

2.4 Beveggrunner for kommunesammenslåing II: Synergieffekter

For det første vil en kommunesammenslåing trolig gi en økonomisk stordriftsgevinst som kan fordeles på en eller annen måte mellom de aktuelle sammenslåingspartnerne. Ellers etter de forventninger som er angitt i tabell 2.1: En større kommune med dertilhørende større administrativt apparat vil gi et tap for alle parter langs byråkrati/transaksjonskostnad- og nærhetsdimensjonene, mens man langs utviklingskraft- og politisk pluralisme-dimensjonene vil oppleve en gevinst. Muligens vil man også vurdere sammenslåingens effekt med hensyn til tap av “stifinner”- gevinster og/eller tap fra en svekket mellomkommunal konkurranse. Summen av disse gevinstene og tapene utgjør *synergieffekten* av selve sammenslåingen. Dersom denne i sum er positiv for alle parter – for eksempel hvis den økonomiske stordriftsgevinsten og utsiktene til kompetanseheving overstiger verdsettingen av de andre tapene - skulle

alt ligge til rette for sammenslåing. Sammenslåing er rasjonelt⁴, og det uten at de ressurser en bringer med seg inn i den nye kommunen (tjenestenivået eller skattepolitikken) trenger å blandes inn. Der en av kommunene taper uforholdsviss mye på en av dimensjonene (eksempelvis på nærhet eller administrativ kompleksitet) slik at man taper på sammenslåingen i seg selv, kan bildet kompliseres. Sammenslåingen kan da reddes dersom man har mulighet til å ta av egne ressurser eller egen gevinst for å anordne *side-payments* til den tapende part.

For vårt vedkommende er hovedbudskapet klart: Dersom det kan vises at de fleste kommuner vinner på sammenslåing *per se*, vil den empiriske forventningen være at de fleste vil slå seg sammen. Dersom det viser seg at flere av kommunene vil tape på sammenslåing i seg selv, kompliseres det hele og forventningen må også informeres om den økonomisk-politiske offervilje hos de enkelte sammenslåingspartnere. Uansett vil utfallet være et *forhandlingsutfall* karakterisert ved at kommunene *eier* sine ressurser og at de kan forhandle om fordeling av og/eller kompensasjon for gevinster og tap.

Det ovenstående er en formulering av det berømte Coase-teoremet: Når eiendomsrettighetene er veldefinerte, og transaksjonskostnadene ikke overstiger et visst nivå, kan aktører forhandle frem effektivitetsfremmende (synergiskapende) kontrakter (Coase 1960). Vi skal ikke gå nærmere inn på transaksjonskostnadene ved kommunesammenslåinger, kun nevne at Staten gir støtte til utredninger av kommunesammenslåinger, og at den også yter kompensasjon for deler av engangskostnadene ved en sammenslåing (se Inndelingsloven). Staten yter som nevnt også et inndelingstilskudd som innebærer at de enkelte kommuner i en sammenslåing i praksis bringer med seg sitt basistilskudd og sitt eventuelle regionaltilskudd inn i den nye kommunen. Inndelingstilskuddet ytes over en periode på 10 år med en påfølgende nedtrappingsperiode på 5 år. På kort sikt ser man altså ikke for seg at kommunesammenslåinger skal føre til endringer i det kommunale inntektssystemets volum. I utgangspunktet kan en tenke seg at et slikt løfte om økonomiske gulrøtter ikke er særlig troverdig, all den tid de sentrale myndigheter ikke kan appellere til

⁴ I et strategisk og dynamisk perspektiv kan dog assymetrisk sårbarhet spille inn i dette tilfellet og kreve en midlertidig utsettelse av sammenslåingen. Dette er det såkalte "*chain store*"-paradokset (se Selten (1978)).

garantier gitt ved en høyere instans (Dixit og Londregan 1995). I tidligere analyser er det imidlertid ikke funnet noe tegn til at lokalpolitikere legger vekt på at det hefter spesiell risiko ved disse inntektene fra inndelingstilskuddet (Sørensen 2003), og vi behandler i det videre disse som hvilke som helst andre kommunale økonomiske ressurser. Den andre forutsetningen for Coase-teoremet som kan problematiseres er den om veldefinerte eiendomsrettigheter, og vi foreslår nedenfor at den langt fra er til stede i spørsmålet om kommunesammenslåinger.

2.5 Beveggrunner for kommunesammenslåing III: Mest fordelingsgevinster

Når to bedrifter ved sine to eiere vurderer fusjon for å høste klare synergigevinster, kan eierforholdene som antydnet holdes helt utenfor forhandlingene. Eierandelene i det fusjonerte selskapet kan dermed reflektere ressursforholdene slik de var fordelt før fusjonen. Eller kan hende det fremforhandlede utfallet vil avvike fra denne prediksjonen. Men uansett utfall vil eierandelene deretter være rettslig garanterte. I spørsmålet om kommunesammenslåinger kan bildet tenkes å bli adskillig enklere. Her *slipper man helt* å forhandle seg frem til eierandeler: Når to eller flere kommuner slår seg sammen til en, er det nye kommunestyret som kollektivt står ansvarlig for utformingen av politikken for hele kommunen og for hvordan de samlede inntektene skal disponeres. Det finnes ikke noen parallell til bedriftseiernes rettslig garanterte eiendomsrettigheter i kommunesammenslåingstilfellet.

En kan innvende at dersom problemet er eiendomsrettigheter, så kan kommunene søke andre alternativer, alternativer som nettopp lar eiendomsrettighetene vær intakte. En løsning kan derfor være å satse på interkommunalt samarbeid. Kommunene beholder med en slik løsning kontrollen over sine ressurser samtidig som de kan høste gevinstene fra effektivitetsfremmende samarbeid. Det finnes imidlertid tegn til at interkommunalt samarbeid ikke kan bli noe fullblods alternativ til sammenslåinger. For det første konkluderer de fleste undersøkelser med at stordriftsfordelene i størst grad kan hentes ut på områdene administrasjon og infrastruktur (Langørgen m.fl. 2002:72-73; Bukve 1999; NOU 1992:15; Myrvold og Toresen 2003; Kalseth og Rattsø 1997). Dersom det ligger effektivitetshensyn bak samarbeidsønskene vil det altså være vanskelig å hente ut stordriftsgevinster på administrasjonssiden, all den tid den enkelte

kommunen må holde seg med en egen sentraladministrasjon. Kommunal- og administrasjonsdepartementets organisasjonsdatabase (2000) viser også at interkommunalt samarbeid innenfor infrastruktur er utbredt, med hhv. 72 prosent av kommunene med interkommunal renovasjonstjeneste og 11 prosent med interkommunal vannforsyning (Vabo og Stigen 2000:80). Rent økonomisk kan det altså synes som at interkommunalt samarbeid ikke har veldig mye mer å hente ut. I tillegg kan det innvendes mot et for utbredt interkommunalt samarbeid at det er en praksis som kan bidra til svekket innsyn og velgerkontroll. Det synes også ganske klart at dette er synet hos landets øverste politiske ledelse. Kommunalminister Erna Solberg uttaler i denne forbindelse at hennes innvendinger mot interkommunalt samarbeid “[s]om hovedmodell, er at dette gir økt byråkrati, svakere kostnadskontroll og svekket demokrati” (Solberg 2004).

Når man vurderer kommunesammenslåing vil det altså være helt andre ting enn rettslig garanterte forhandlingsresultater i forkant som bestemmer fordelingen av ressursene i den fusjonerte kommunene. Men det er ikke åpenbart hva dette er, eller hvordan ressursfordelingen kommer til å bli. Vi kan imidlertid rekke tilbake til en gjengs forståelse av politikk: En kamp om ressurser. Også andre systematiske føringer kan gjøres gjeldende. For det første er det norske valgsystemet tuftet på proporsjonal representasjon, slik dette gir god mulighet for representasjon og innflytelse for de fleste samfunnsgrupper. For det andre bidrar organisering etter formannskapsprinsippet ytterligere til konsensus og til at alle parter blir hørt (Hagen og Sørensen 2001:126). I en studie av partiers budsjettadferd viser dessuten Borge og Sørensen (2001) at en “forhandlingsmodell” gir en god beskrivelse av det endelige budsjettet slik det utarbeides i kommunestyret: Partienes numeriske styrkeforhold, snarere enn en eller annen dominerende posisjon (median- eller overveldende styrkeposisjon), er et godt uttrykk for den innflytelse hvert parti har. Ut ifra det som ellers er sagt er det derfor ikke urimelig å forvente at alle ressurser som står på spill ved en kommunesammenslåing – egne eller synergigevinster – også må fordeles mellom sammenslåingspartnerne etter deres innbyrdes styrkeforhold, dvs. etter folketallet i de respektive kommuner.

2.6 Tiebout-kalkylen: Økonomiske og politiske forskjeller mellom kommunene

Vi vender nå tilbake til den mekanisme for vurdering av sammenslåing vi foreslo i del 2.3: Tiebout-kalkylen. Og vi kan dessuten fremsette en del hypoteser om hva velgerne og deres representanter vil legge vekt på av mulige gevinster ved kommunesammenslåinger. Hypotesene kan også presiseres utover det teoretiske, i og med at vi også har funnet holdepunkter for at alle ressurser må fordeles og for å karakterisere gevinstenes størrelsesorden. Gitt en ressurs innenfor et område som vurderer sammenslåing, ble det foreslått at den fordeles etter de aktuelle kommunenes innbyrdes “styrkeforhold” (folketall). Velgerne sammenligner altså nivået på ressursen i sin kommune med nivået slik det tenkes å bli i den nye sammenslåtte kommunen. Vi begynner med synergieffektene, som selvsagt ikke er uviktige. Vi foregriper her den empiriske analysen og formulerer vår første hypotese om den synergieffekten vi har et mål for. Spørsmålet om hvordan de andre synergieffektene tas hensyn til kommer vi tilbake til i forbindelse med den empiriske analysen. Vi regner med at en eventuelt stordriftsfordel bidrar til å øke sammenslåingsvilligheten:

Hypotese 1: Skepsisen mot sammenslåing avtar desto høyere anslått stordriftsgevinst.

Før vi går videre skal vi kort skyte inn en beskrivelse av inntektssystemet for norske kommuner.

Tabell 2.2: Norske kommuners inntekter. Prosent. 2001

Skatter	40
-herav skatt på inntekt	38
-herav skatt på eiendom	1
Avgifter og gebyrer	16
Overføringer fra staten	34
Annet	10
Sum	100

Kilde: SSB (se <http://www.ssb.no/offinnut/tab-07.html>).

Som man kan se av tabell 2.2 kommer størsteparten av de kommunale inntektene fra skatt på inntekt og formue (38 prosent). Siden alle norske kommuner etter 1978 har benyttet den maksimale skattesatsen for inntekts- og formuesskatt, er det vanlig å betrakte summen av overføringer (34 prosent) og skatt på inntekt og formue som frie eksogene inntekter. Gitt at alle nye sammenslåtte kommuner også kommer til å følge denne praksisen, ligger det altså ikke noe reelle forskjeller i valg av politikk mellom kommuner på dette området. I gjennomsnitt utgjør disse komponentene til sammen 72 prosent av de kommunale inntekter, og bidrar derfor vesentlig til tjenestenivået i kommunene. Når velgerne i en kommune sammenligner sine frie eksogene inntekter med situasjonen etter omfordelingen i en ny sammenslått kommune, og vi også regner med at alle ønsker et høyest mulig tjenestenivå når dette ikke fører til at egen lommebok må åpnes på nytt, leder dette til følgende hypotese:

Hypotese 2: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto mer ens egen kommune må dele egne eksogene økonomiske ressurser med andre fattigere sammenslåingspartnere.

Kun 1 prosent av de samlede kommunale inntekter kommer fra eiendomsskatt. Den kommunale beskatningsfriheten på dette området er svært begrenset (oppad til 7 promille av eiendomstaksten) (se Kommunal- og regionaldepartementet (2003b:Vedlegg 9) eller *Loven om eiendomsskatt* for detaljer). En utbredt årsak til bruk av eiendomsskatt i Norge er særlig små kommuners beskatning av kraftindustrien (for en oversikt over inntekter fra kraftsektoren se for eksempel Kommunal- og regionaldepartementet (2003a:kapittel 8)). Vi skal komme tilbake til dette i de empiriske analysene hvor vi tar hensyn til at skatteinntektene herfra i mange tilfeller utgjør en betydelig ressurs. Her skal vi konsentrere oss om den delen av eiendomsskatten som rettes mot privateiendom.

Selv om kommunene til en viss grad er bundet av at eiendomsskatt kun kan skrives ut i områder som “heilt eller delvis er utbygde på byvis, eller der slik utbygging er i gang” (*Loven om eiendomsskatt*, §3), har man i praksis stor frihet innenfor de nevnte skattesatsene (se for eksempel *Levangeravisa* 2003: “Hytteeiere reagerer på eiendomsskatt”). Og selv om eiendomsskatten altså ikke kan velte

forholdet mellom tjenestenivå og beskatning i betydelig grad, er den en meget synlig skatt slik den er spesifikk for kommunene (både staten og kommunen krever inntektsskatt samtidig, og det er altså ingen forskjeller mellom kommuner i utnyttelsen av grunnlaget for inntektskatten). Forventningen er at når omfordelingen av de frie eksogene inntektene i den nye kommunen er tatt i betraktning, så vil også en upopulær økning av eiendomsskatten spille inn på ønsket om å slå egen kommune sammen med andre.

Gebyrinntektene (brukerbetaling) utgjør 16 prosent av de kommunale inntektene i 2001. En stor del av inntektene herfra skriver seg fra obligatoriske tjenester slike som tekniske tjenester (vann, avløp, renovasjon mv.). Slik sett er disse inntektene potensielt universelle skatter (Hagen og Sørensen 2001:90), men de er i prinsippet ikke frie inntekter siden gebyrfastsettelsen etter loven generelt skal følge “selvkostprinsippet” (se *Forurensningsloven* §34).⁵ Når velgerne i en kommune vurderer gebyrnivået slik det kan tenkes å bli i en ny sammenslått kommune: Bortsett fra at høye gebyrer kan reflektere et høyt og dermed uønsket kostnadsnivå gitt ved ulike produksjonsforhold i ulike kommuner, er det også funnet tegn på at gebyrene faktisk brukes som et skatteinstrument. Borge (2000) finner at uavhengig av produksjonsforhold øker gebyrene der frie eksogene inntekter synker. Borge og Rattsø (2003) finner at kun 40 prosent av økninger i enhetskostnadene innenfor avløpssektoren reflekteres i gebyrøkningen.⁶ Monkerud og Sørensen (2004) finner at kun om lag halvparten av kostnadsreduksjonene gjennom konkurranseutsetting av renovasjonstjenesten gir seg utslag i gebyrnivået. I tillegg til kostnadsnivået slik det reflekteres i gebyrnivåene, kan det altså tenkes at velgerne ser på gebyrforskjellene som indikatorer på preferanser for et høyt skattenivå hos sammenslåingspartnerne. Samlet sett leder dette til vår tredje hypotese:

Hypotese 3: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått skatte- og avgiftsnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå.

⁵ Se <http://www.lovdata.no/all/hl-19810313-006.html>.

⁶ Kommunene har anledning til dette: Kun renovasjonsgebyrene skal helt og holdent “hvile i seg selv”, de andre tekniske tjenestene kan subsidières ved andre inntekter.

Rose (1985) er inne på nettopp skattepolitikk som en spesielt sensitiv type politikk. Store omlegginger for å øke de offentlige inntekter er upopulære, og fører ofte med seg store politiske kostnader. Han argumenterer for at politikere antar en *non-decision making approach* i skattepolitikken. Og siden store inntekter uansett strømmer inn gjennom det etablerte skattesystemet kan det være slik at “the simplest thing for politicians to do is to do nothing” (Rose 1985:293). Martinussen (2004) viser også i en analyse av velgerreaksjoner i Norsk lokalpolitikk at partiene som står bak ordførerkoalisjonen taper oppslutning når det totale skatte- og avgiftsnivå øker. Det finnes også direkte eksempler på at skatte- og avgiftsnivået knyttes direkte til sammenslåingsprosesser: I forbindelse med én sammenslåingsprosess tidligere i år (mellom Hobøl og Spydeberg) ble deltagerne på et folkemøte minnet om at “[A]lle avgifter har gått oppover etter at Onsøy ble tvangsplassert i storkommunen Fredrikstad”, og at “[f]olk langt ute i bushen i Onsøy var blitt belemret med eiendomsskatt” (*Smaalenenes Avis* 2004: “Uventet nei-råd”). Det kan derfor synes som at vurderinger omkring skatte- og avgiftsnivået i en ny sammenslått kommune kan være et meget sentralt tema i konkrete sammenslåingsprosjekter.

2.7 Tiebout-kalkylen: Politiske forskjeller mellom samfunnsgrupper

I avsnittet over ble det lagt vekt på at økte skatter og avgifter generelt er upopulære. Her skal vi komplisere dette bildet ved å undersøke om ulike grupper av velgere og deres representanter kan tenkes å reagere ulikt. To kilder kan identifiseres. For det første, er størrelsen på offentlig sektor tradisjonelt et sentralt ideologisk tema langs høyre-venstre-aksen. Partier til venstre og deres velgere foretrekker tradisjonelt større offentlig inngripen og et større offentlig konsum enn partier til høyre (Peters 1991:3). Dette har sammenheng med den andre sentrale forskjellen langs den samme aksene. Vi skal imidlertid formulere vår fjerde hypotese før vi tar denne for oss:

Hypotese 4: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått skatte- og avgiftsnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå, men representanter for sosialistpartier er mindre sensitive for denne forskjellen enn representanter for andre partier.

Boyne (1996:132-135) argumenterer for at skattepolitikk er en type offentlig politikk som klart uttrykker noe av det mest sentrale i den ideologiske forskjellen mellom høyre- og venstrepartier, nemlig fordelingspolitikk. Dette er den andre kilden til et mulig forskjellig reaksjonsmønster hos forskjellige typer velgere og representanter i samme kommune. Sosialistpartier og deres velgere (som tradisjonelt er lavinntektsgrupper) foretrekker progressive skatter fremfor regressive skatter. Mens frie (skatte)inntekter fra gebyrer på teknisk sektor kreves inn med et noenlunde flatt beløp fra alle innbyggerne i kommunen, er eiendomsskatt i prinsippet mer progressiv i og med at eiendomsverdien ligger til grunn for beskatningen:

Hypotese 5: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått eiendomsskattsnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå, men representanter for sosialistpartier er mindre sensitive for denne forskjellen enn representanter for andre partier.

Hypotese 6: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått gebyrnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå, men representanter for sosialistpartier er mer sensitive for denne forskjellen enn representanter for andre partier.

At skattespørsmål generelt er et spørsmål som tydeliggjør høyre-venstre-aksen viser tabell 2.3 nedenfor. Her er respondentene til Handelshøyskolen BIs undersøkelse av kommunepolitikere analysert for svaret på et spørsmål om man vil øke eller beholde eiendomsskatten dersom man har slik skatt i kommunen eller vil innføre den om man ikke har den (=1) mot det motsatte svarmønster (=0).⁷ Som vi ser er synet hos de partiene som man tradisjonelt plasserer til høyre (Høyre og Fremskrittspartiet) langt mindre positivt enn mellompartienes (Kristelig folkeparti, Senterpartiet og Venstre) syn, som i sin tur er mindre positivt enn sosialistpartienes (Arbeiderpartiet (referansekategori), Sosialistisk venstreparti og Rød valgallianse).

⁷ For en nærmere beskrivelse av logit-regresjoner se kapittel 3, del 3.2.

Tabell 2.3: Partipolitiske forskjeller i synet på eiendomsskatt. Logit-regresjon (t-verdier) (estimerte koeffisienter for kommunedummies, meldemskap av formannskapet, utdanning, alder, kjønn og sektortilhørighet ikke vist)

Fremskrittspartiet (=1)	-7.17 *** (-6.47)
Høyre (=1)	-3.33 *** (-15.13)
Andre partier (=1)	-1.54 *** (-4.35)
Venstre (=1)	-1.36 *** (-4.95)
Kristelig Folkeparti (=1)	-0.93 *** (-4.92)
Senterpartiet (=1)	-0.42 ** (-2.17)
Sosialistisk Venstreparti (=1)	1.80 *** (5.64)
Rød Valgallianse (=1)	0.12 (0.19)
N	2186
-2LL	1749.03
p(-2LL)	1.00
p(diff. -2LL, -2LL ₀)	0.00

***) p<0,01, **) p<0,05, *) p<0,10. -2LL₀ refererer til modellen uten partivariablene.

I utgangspunktet ligger altså alt til rette for at tradisjonell partipolitikk omkring de fordelingsmessige konsekvenser av kommunesammenslåinger kan spille en rolle. En studie av Borge og Rattsø (2004) viser videre at forholdet mellom gebyr- og eiendomsskatteinntekter vris i favør av den siste mer progressive inntektskilden desto større andel sosialistiske representanter i kommunestyret. Det finnes altså holdepunkter for å hevde at en klassisk fordelingsmessig dimensjon er virksom i norsk lokalpolitikk – i alle fall i skattespørsmål i seg selv.

2.8 Oppsummering: Bevegrunner for sammenslåinger og avledede hypoteser

Vi har i det foregående tatt for oss noen av de vanligste argumentene som er fremme i debatten om den norske kommunestrukturen. Vi har argumentert for at

spørsmålet om hvorvidt enkeltkommuner ønsker sammenslåing eller ikke kan være et annet enn de spørsmål som må vurderes når en optimal kommunestruktur skal utarbeides. Dersom kommunene selv skal bestemme om de vil slå seg sammen eller ikke, synes spesielt økonomiske og politiske forskjeller mellom aktuelle sammenslåingspartnere å være viktige faktorer. På bakgrunn av denne diskusjonen har vi så kommet frem til en rekke hypoteser vi tar med oss til videre testing i oppgavens analysedel. Hypotesene oppsummeres i tabell 2.4.

Tabell 2.4: Hypoteser for empirisk testing

Hypotese 1: Skepsisen mot sammenslåing avtar desto høyere anslått stordriftsgevinst.

Hypotese 2: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto mer ens egen kommune må dele egne eksogene økonomiske ressurser med andre fattigere sammenslåingspartnere.

Hypotese 3: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått skatte- og avgiftsnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå.

Hypotese 4: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått skatte- og avgiftsnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå, men representanter for sosialistpartier er mindre sensitive for denne forskjellen enn representanter for andre partier.

Hypotese 5: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått eiendomsskattsnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå, men representanter for sosialistpartier er mindre sensitive for denne forskjellen enn representanter for andre partier.

Hypotese 6: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått gebyrnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå, men representanter for sosialistpartier er mer sensitive for denne forskjellen enn representanter for andre partier.

Forutsetningen er altså at kommunene selv skal bestemme, slik Stortingsvedtaket fra 1995 fastslår. Samtidig går ikke politiske og økonomiske forskjeller kommunene imellom upåaktet hen: For eksempel uttaler kommunalminister Erna Solberg at selv om ulike økonomiske kår i aktuelle kommuner nok er en hindring for sammenslåing, så ligger “frivillighetsprinsippet” fast (Kommunal Rapport 2003a).

3 Data og metode: Kommunestyrerepresentantene svarer

3.1 Datakilder

I det følgende beskrives de sentrale datakilder som legges til grunn i oppgavens empiriske analyser. For detaljer omkring spørsmålsformuleringer, operasjonaliseringer og forutsetninger ellers vises til appendiks A. Oppgaven benytter seg for det første av data samlet inn av Handelshøyskolen BI/NIBR i 2002/2003 gjennom spørreskjema utsendt til kommunestyrerepresentantene i 121 norske kommuner. Svarprosenten for undersøkelsen var på 58 prosent. I denne og tilsvarende tidligere undersøkelser er utvalget av kommuner skjevt i forhold til befolkningsstørrelse: Respondenter fra de store kommunene er strekt overrepresentert. Dette ble gjort med hensikt for å kartlegge politikerholdninger i de kommuner der folk flest bor (Monkerud 2003:6), og vi skal underveis i analysene komme tilbake til mulige implikasjoner av dette.

Et av spørsmålene i undersøkelsen spurte om respondenten mente egen kommune burde slås sammen med en eller flere av nabokommunen(e). Dette er den avhengige variabelen i de analyser som følger i kapittel 4. I tillegg svarer respondentene i denne undersøkelsen på en rekke bakgrunnsspørsmål som vi også benytter oss av i analysene: Partitilhørighet, medlemskap i formannskapet, sektortilhørighet mv. I appendiks A gjengis formuleringene for spørsmålene som ligger til grunn for variablene i de rapporterte analysene, mens det vises til egen dokumentasjonsrapport (Monkerud 2003) for dokumentasjon av andre variabler fra denne undersøkelsen. I dokumentasjonsrapporten avdekkes ingen alvorlige skjevheter hva gjelder svar fra ulike viktige grupper respondenter gitt ved partitilhørighet, kjønn, formannskapsmedlemskap og kommunens størrelse.

For det andre benyttes data fra Langørgen m.fl.s (2002) simuleringer av kommunesammenslåinger. Utgangspunktet for deres beregninger av kostnadsbesparelser – det vi i det følgende kaller effektivitetsgevinster eller stordriftsgevinster – er en rekke simultane regresjoner av disponible og bundne utgifter på ulike tjenesteområder. Basert på estimerte koeffisienter for en rekke determinanter,

deriblant indikatorer basert på kommunestørrelse, beregnes så disponible utgifter i den sammenslåtte kommunen ut fra endringen i størrelsesvariablene. Det korrigeres også for en rimelig grad av sentralisering i de foreslåtte nye kommunene, ved å ta hensyn til endringer i gjennomsnittlig reisetid når antallet soner endres fra den gamle til den nye sammenslåtte kommunen (Langørgen m. fl. 2002:12-13).⁸ Kostnadsbesparelsene - eller altså økningen i disponible utgifter - er for eksempel negativ i Finnmark sett under ett, slik det reflekterer at økninger i kommunestørrelse for spredtbygde områder i hovedsak bidrar til å øke reisetiden til sonesenteret.

Rapporten beregner kostnadsbesparelser på denne måten for to alternative sett sammenslåingskriterier. Det “radikale” alternativet simulerer sammenslåinger innenfor SSBs 90 økonomiske regioner (Statistisk sentralbyrå 2000), mens det “moderate” alternativet baserer sammenslåingene på at kommunene som inngår skal ha veiforbindelse samt at ingen sammenslått kommune skal ha mindre enn 5 000 innbyggere. I våre analyser benyttes grupperingene og effektivitetsgevinstene fra det “moderate” alternativet, og vi skal nedenfor komme nærmere inn på begrunnelsene rundt dette. Her skal vi foreløpig kun opplyse om følgende: I utgangspunktet gir dette 117 sammenslåingsprosjekter der 335 kommuner involveres, slik at antallet kommuner reduseres fra 435 (med 1998-tallene rapporten er basert på) til 217. I våre analyser utelates kommunene i to sammenslåingsprosjekter: Gruppen som omfatter nylig sammenslåtte Våle og Ramnes (nå Re kommune), og kommunene som inngår i sammenslåingsprosjektet sammen med Ølen (som har skiftet fylke siden rapporten ble utgitt). Vårt teoretiske univers utgjøres dermed av 330 kommuner, og når Handelshøyskolen BI/NIBRs utvalg av 121 kommuner kobles mot disse blir det endelige utvalget på 80 kommuner. Mellom disse kommunene varierer antallet respondenter fra 5 til 39 (gjennomsnittlig 18 respondenter per kommune). Sammen med det begrensede antallet kommuner vi har i vårt materiale kan dette være en svakhet, og analyseresultatene må tolkes med noe forsiktighet. Det vises forøvrig til deskriptiv statistikk for effektivitetsgevinsten og andre variabler i appendiks B (tabell

⁸ Rapporten er blitt kritisert for mangelfull hensyntagen til endret sentraliseringsgrad bl.a. av Vestlandsforskning ved Karl Georg Høyer, men denne kritikken imøtegås av forskerne i SSB (Langørgen og Aaberge 2003b).

B1 og B2). Hovedinntrykket der at variasjonen i de 80 kommuner blir noe snevrere enn i SSBs 330 kommuner, men at variasjonen uansett er stor.

For det tredje legger vi i analysene til grunn en rekke offisielle kommunekjennetegn både direkte og i beregningen av ulike gevinster ved sammenslåing. Korrigerte frie inntekter er hentet fra Kommuneproposisjonen for 2002 (St.prp. nr. 82, vedlegg 3), mens de fleste andre er tilgjengelige gjennom Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD).⁹ Dette gjelder variablene som legger til grunn frie inntekter per innbygger, gjeldsrenter per innbygger, folketall, og summen av gebyrer på teknisk sektor og eiendomsskatt per standard husstand. De to siste variablene er fra *Norsk familieøkonomis* Store kommuneundersøkelse i 1999 og legger til grunn svar fra kommuneadministrasjonen på spørsmål om gebyrer og eiendomsskatt belastet en “vanlig” husstand. For en detaljert beskrivelse av standardhusstanden som er utgangspunktet, se appendiks A. I tillegg benytter vi medlemskap i *Landsforeninga for Vasskraftproduserande Kommuner* som indikator for en betydelig kraftsektor i kommunen (se <http://www.lvk.no>). Alle de nevnte råvariabler bortsett fra kommunestørrelse og korrigerte frie inntekter inngår i beregningen av spesifikke gevinster/endringer ved sammenslåing på følgende måte:

$$\Delta V_k = V_S - V_k, \quad (3.1)$$

der V_k er kommune k s verdi på råvariabelen, ΔV_k er gevinst eller endring for kommune k og V_S er et befolkningsveid gjennomsnitt av verdiene på V_k til alle kommunene som inngår i sammenslåingsprosjekt S :

$$V_S = \frac{\sum_k B_k \cdot V_k}{B_S} \quad (3.2)$$

(for $k=1,2,3,\dots,N$ med N sammenslåingspartnere i prosjekt S)

⁹ En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her.

der B_k er folketallet i kommune k og B_S er det totale folketallet i sammenslåingsområde S . Forøvrig vises til appendiks A der aktuelle råvariabler er dokumentert.

3.2 *Litt om datas validitet*

Vi skal ikke her gå videre inn på validitets- og reliabilitetsspørsmål angående de data vi hittil har beskrevet. De offisielle datakilder regner vi med er av høy kvalitet, og våre responsdata er som sagt undersøkt, dokumentert og funnet av tilfredsstillende kvalitet andre steder (Monkerud 2003). Det springende punktet er grupperingen av våre rådata og vi skal nedenfor kort se på noen forhold som kan være relevante i dette henseendet.

Som sagt legger vi til grunn de prosjektene SSB (Langørgen m.fl. 2002) har identifisert i sitt “moderate” alternativ, dvs. prosjektene som fremkommer når det forutsettes at de aktuelle kommunene i et prosjekt skal ha veiforbindelse og det samtidig forutsettes at de nye kommunene ikke skal ha mindre enn 5 000 innbyggere. I Handelshøyskolen BI/NIBRs undersøkelse er det som nevnt ikke spesifisert hvilket konkret sammenslåingsprosjekt respondenten tenker på når det spørres etter villigheten til å slå egen kommune sammen med nabokommunen(e). Samtidig er det - som Langørgen m.fl. (2002:16) selv nevner - ikke gitt at SSBs prosjekter fanger opp reelle eller aktuelle sammenslåingsprosjekter. Dette kan være en svakhet ved analysene i denne oppgaven. På den annen side kan det argumenteres for at gode alternativer til Langørgen m.fl.s *ekstensive* liste over sammenslåingsforslag ikke foreligger.

Det kan videre pekes på konkrete forhold som gjør at SSBs prosjekter kan betraktes som et “beste tips” med hensyn til akkurat hva respondenten tenker på når han/hun svarer. For det første er det trolig slik at ettersom spørsmålsformuleringen nevner “nabokommunen(e)”, utelukker det en for vid krets av omkringliggende kommuner. Dessuten viser i alle fall en studie av finske kommunesammenslåinger at avstand mellom sammenslåingspartnere alltid er en sterk og signifikant determinant med hensyn til sannsynlighet for sammenslåing (Moisio 2003). Dette styrker SSBs “moderate” alternativ overfor det “radikale” som et “beste tips”. For det andre ligger

det trolig en sterk føring i understrekingen av målet om mer enn 5 000 innbyggere, slik man ser det i offentlige dokumenter (for eksempel Chritiansenutvalgets NOU 1992:15). For det tredje: All den tid kommunesammenslåinger ikke synes å være dagligdagse i Norge skal man ikke se bort fra Langørgen m.fl.s (2002) rapport *virkningshistorie*. Rapporten har stått i sentrum for mye av de senere års debatt, for eksempel i den grad at den *gir navn til* fjorårets store konferanse om fremtidens kommunestruktur i regi av Kommunenes Sentralforbund: *434 eller 217?* Det er ikke utenkelig at mange respondenter ser for seg sammenslåingsprosjektene slik de foreslås av SSB når de svarer på spørsmålet i Handelshøyskolen BI/NIBRs undersøkelse. For det fjerde vil det i noen grad vise seg i de empiriske analysene om SSBs “moderate” sammenslåingsprosjekter evner å fange opp interessante mønstre i responsen.

3.3 Metode: Diskrét respons betinget av sosial kontekst

Responsen i våre analyser er diskrét, og nærmere bestemt binær. Det gir derfor mening å modellere sannsynligheten for en gitt verdi av responsen. Tradisjonell regresjonsanalyse har svakheter i slike tilfeller: Den vanlige forutsetningen om homoskedastisitet brytes og effektestimaterne blir upålitelige, og predikerte utfall kan lett havne utenfor det som ses som meningsfullt (sannsynligheter utenfor området $[0,1]$). En vanlig løsning er å legge til grunn en *generalisert lineær modell*, der sannsynligheten modelleres via en *link*-funksjon som holder den predikerte responsen innenfor det meningsfulle området (se for eksempel Hox 1995:74-75). Modellene som estimeres i denne oppgaven legger logit-linken til grunn:

$$\text{logit}(p) = \log\left(\frac{p}{1-p}\right) = \beta_0 + \sum_v \beta_v \cdot X_v, \quad (3.3)$$

der p er den estimerte sannsynlighet for en positiv respons, β_0 og β_v er parametre og X_v er variabler. Det er vanlig å anta at binære data er binomisk fordelt, slik det kommer til uttrykk ved at modellen ovenfor mangler det sedvanlige feilleddet: Med binomisk fordelte data er variansen til den observerte responsen kun avhengig av populasjonsproporsjonen (Goldstein 1999:2; Hox 1995:78). De fleste applikasjoner

antar at binomiske fordelte data er en perfekt holdbar forutsetning. I mange sammenhenger kan data være dårlig tilpasset en slik forutsetning, og programvaren vi benytter oss av gir muligheter til å teste forutsetningen gjennom å estimere en *extra-dispersion*-parameter (σ^2).¹⁰ Dersom denne ikke avviker sterkt fra verdien 1 kan man anta at forutsetningen om binomisk fordelte data er holdbar (Littell m.fl. 1996:445). I analysene som følger i det neste kapittelet er SAS (versjon 8.1) benyttet, og det gis med denne programvaren mulighet til å estimere σ^2 og justere for en σ^2 som avviker sterkt fra 1. Alle analysene rapporterer en estimert σ^2 fra modeller der det nevnte avviket justeres for, og for alle modellene synes forutsetningen om binomisk fordelte data å være fornuftig ($\sigma^2 \approx 1$). For å lette sammenligningen over modellene presenterer vi imidlertid modeller der σ^2 forutsettes å være lik 1. Parameterestimatene endres uansett ikke nevneverdig fra det ene til det andre tilfellet. Ett problem som ofte leder til at forutsetningen om binomisk fordelte data ikke er holdbar, er at data kan være innbyrdes korrelerte eller *clustered* på forskjellige måter (Goldstein 1999:2). Dette leder oppmerksomheten over til det andre karakteristiske trekket ved våre data.

Våre responsdata, der kommunestyrerepresentanter svarer på spørsmålet om sammenslåing av egen kommune, kan i utgangspunktet tenkes å være korrelerte innenfor kommunene. Respondentene legger trolig vekt på gevinster og tap som er spesifikke for den enkelte kommune. Videre kan det tenkes at respondentene innenfor en kommune har anledning til å påvirke hverandres syn. Dersom dette ikke tas hensyn til leder det til at et stort antall observasjoner ses som statistisk uavhengige observasjoner, og vanlig statistiske tester estimerer dermed altfor små standardfeil. Resultatet blir at det estimeres spuriøst signifikante sammenhenger (Hox 1995:4-5). I det som kalles *multilevel models*, *hierarchical models* eller mer generelt *random effects models* eller *mixed models*, tas disse forholdene hensyn til. Teknikken har innenfor samfunnsfagene, og innenfor skole- og utdanningsforskning spesielt (se Bryk og Raudenbush 1992: Kapittel 1), blitt formulert som spesielt egnet “if there are effects of the social context on individuals” (Hox 1995:7). Dette synet korresponderer med den datastrukturen vi antydde ovenfor: Våre data er hierarkiske eller har en

¹⁰ Formelt kommer dette til uttrykk ved at $\text{var}(p_i) = \sigma^2(\pi_i \cdot (1 - \pi_i)) / n_i$ der antagelsen er at $\sigma^2 = 1$. Uttrykket angir da den binomiske fordelingen.

fleknivåstruktur i og med at respondentene grupperer seg i forhold til ulike sosiale kontekster (de enkelte kommuner). Og dersom denne sosiale konteksten har en virkning på den individuelle responsen “then these effects must be mediated by intervening processes that depend upon the characteristics of the social context” (*ibid*:7). Teknikken slik den spesifikt diskuteres i litteraturen (se for eksempel Singer 1998) forholder seg stort sett til analyse av kontinuerlige data, men den kan tilpasses diskret dataanalyse.¹¹ På bakgrunn av det vi har sagt ovenfor kan en type modeller beskrives formelt på følgende måte:

$$\text{logit}(p_{ij}) = \beta_{0j} \quad (3.4)$$

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \sum_v \gamma_{0v} \cdot Z_v + u_{0j}, \quad u_{0j} \sim N(0, \tau_{00}) \quad (3.5)$$

der p_{ij} er den estimerte sannsynligheten for å ønske sammenslåing med nabokommunen(e) for respondent i i kommune j , β_{0j} er gjennomsnittsresponsen (på logit-skalaen) i kommune j , γ_{00} er gjennomsnittlig respons over kommuner, γ_{0v} er parametre og Z_v er kovariater målt på kommunenivå. Idéen er altså at den gjennomsnittlige responsen i ligning (3.4) forklares av kovariatene Z_v på kommunenivå i ligning (3.5). u_{0j} er en estimert feilterm som viser hvordan kommunegjennomsnittene (β_{0j}) varierer rundt snittet over kommuner (γ_{00}). Det er vanlig å anta at slike *random effects* er normalfordelte slik uttrykket til høyre i (3.5) viser, og modellen estimerer $\text{var}(u_{0j}) = \tau_{00}$ (Se Singer 1998:330; Hox 1995:87). Ved å sette (3.5) inn i (3.4) fås så den kombinerte modellen:

$$\text{logit}(p_{ij}) = \gamma_{00} + \sum_v \gamma_{0v} \cdot Z_v + u_{0j}, \quad u_{0j} \sim N(0, \tau_{00}) \quad (3.6)$$

I sin enkleste form er dette en såkalt *random intrecepts*-modell slik den lar konstantleddet variere fra kommune til kommune. Videre er modellen med kovariater på kommunenivå en *intercepts-as-outcomes*-modell, i og med at kovariater legges til

¹¹ I vår sammenheng benyttes SAS' GLIMMIX-makro i samband med PROC MIXED, som er SAS' spesialiserte *random effects*-prosedyre. Se Littell m.fl. (2000) kapittel 11 for detaljer.

for å forklare variasjonen: Modellen kan utvides fra den enkleste *intercept only*-modell (med kun konstantleddet γ_{00}) til modeller der vi legger inn ulike Z_v (kommunestørrelse og anslåtte endringer ved sammenslåing) som prediktorer. Håpet er at dette forklarer noe av variasjonen τ_{00} mellom kommuner (at τ_{00} synker når vi legger til kovariater Z_v).

En utvidelse av modellen ovenfor legger til variabler også på respondentnivå, og det er en slik modell vi skal etsimere i ulike varianter i analysene som følger. I vår sammenheng er vi spesielt interessert i partitilhørighet. På bakgrunn av analysen i tabell 2.3 kan en forenkling synes rimelig: Vi konstruerer variablene D_1 og D_2 som indikatorer for tilhørighet til henholdsvis et høyreparti (Høyre eller Fremskrittspartiet) (=1, 0 ellers) og til et sosialistparti (Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rød Valgallianse) (=1, 0 ellers). På bakgrunn av de teoretiske betraktninger alene (kapittel 2) skulle én dummyvariabel (for tilhørighet til et sosialistparti) kunne fange opp de hypotetiserte effekter. Imidlertid kan man anta at partienes posisjonering i kommunesammenslåingss spørsmålet på nasjonalt nivå også spiller en rolle for lokalpolitikernes syn. For eksempel legger mellompartirepresentanter på Stortinget mer vekt på “fordelingseffektivitet utfra nærleik” enn andre representanter (Bukve 2002:278). Opplegget ovenfor, med et sett dummyvariabler som dekker også dette aspektet ved partitilhørighet, synes derfor rimelig. Nedenfor skal vi formulere modeller der forskjellen mellom partiblokkene (slik vi her har definert dem) søkes forklart gjennom samspillsvariabler som krysser fra kommune- til respondentnivå. For å gjøre tolkningen lettere sentrerer vi partitilhørighetsvariablene på følgende måte (Singer 1998:334; Bryk og Raudenbush 1992):

$$X_1 = D_1 - \bar{D}_{1j} \quad (3.7)$$

$$X_2 = D_2 - \bar{D}_{2j} \quad (3.8)$$

Representanter for høyrepartier i kommune j får altså en verdi på X_1 tilsvarende 1 minus andelen høyrepartirepresentanter i samme kommune, mens representanter for andre partier får en X_1 -verdi på minus andelen høyrepartirepresentanter. Tilsvarende tankegang legges til grunn for variabelen X_2 .

Modellen som estimeres med de nevnte respondentnivåvariabler som prediktorer kan formuleres slik:

$$\text{logit}(p_{ij}) = \beta_{0j} + \beta_{1j} \cdot X_1 + \beta_{2j} \cdot X_2 \quad (3.9)$$

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \sum_v \gamma_{0v} \cdot Z_v + \sum_w \gamma_{0w} \cdot Z_w + u_{0j} \quad (3.10)$$

$$\beta_{1j} = \gamma_{10} + \sum_w \gamma_{1w} \cdot Z_w + u_{1j} \quad (3.11)$$

$$\beta_{2j} = \gamma_{20} + \sum_w \gamma_{2w} \cdot Z_w + u_{2j} \quad (3.12)$$

der

$$\begin{pmatrix} u_{0j} \\ u_{1j} \\ u_{2j} \end{pmatrix} \sim N \left[\begin{pmatrix} 0 \\ 0 \\ 0 \end{pmatrix}, \begin{pmatrix} \tau_{00} & \tau_{01} & \tau_{02} \\ \tau_{10} & \tau_{11} & \tau_{12} \\ \tau_{20} & \tau_{21} & \tau_{22} \end{pmatrix} \right]. \quad (3.13)$$

Her er Z_w skilt ut som de to aktuelle forklaringsvariabler vi identifiserte i kapittel 2: Henholdsvis det anslåtte eiendomsskatt- og gebyrnivået i den sammenslåtte kommunen sett opp mot de respektive nivåer i nåværende kommune. Settes (3.10), (3.11) og (3.12) inn i (3.9) får vi modellen som kombinerer respondent- og kommunenivået:

$$\begin{aligned} \text{logit}(p_{ij}) = & \gamma_{00} + \gamma_{10} \cdot X_1 + \gamma_{20} \cdot X_2 + \sum_v \gamma_{0v} \cdot Z_v + \sum_w \gamma_{0w} \cdot Z_w \\ & + \sum_w \gamma_{1w} \cdot Z_w \cdot X_1 + \sum_w \gamma_{2w} \cdot Z_w \cdot X_2 + u_{1j} \cdot X_1 + u_{2j} \cdot X_2 + u_{0j}. \end{aligned} \quad (3.14)$$

Modellen ovenfor er i sin enkleste form en *random intercept and slopes*-modell, i og med at vi lar koeffisienten både for gjennomsnittlig respons og for forskjeller mellom partiblokkene variere fra kommune til kommune. Når vi legger til samspillsvariabler ($Z_w \cdot X_1$ og $Z_w \cdot X_2$) og kovariater på kommunenivå (Z_v og Z_w) blir dette en *intercepts-and-slopes-as-outcomes*-modell: Vi søker å forklare variasjonen i de nevnte

koeffisienter, og vi har håp om at estimatene for variasjonen (τ_{00} , τ_{01} , τ_{11} , τ_{02} , τ_{21} og τ_{22}) synker når de nevnte variabler legges inn i modellene.

3.4 Litt om hovedmålet med analysene

Fokuset i oppgaven ligger på å avdekke interessante kausale forhold mellom et sett variabler. Myers (1986) skiller mellom fire anvendelsesområder når det gjelder regresjonsanalyse: *Prediction*, *model specifications*, *variable screening* og *parameter estimation*. Vår bruk av analysene faller inn under de to siste begrepene, og vi vil i analysene legge større vekt på signifikante effektmål i seg selv enn ulike tilpasningskriterier. Når dette er sagt: God tilpasning er i siste instans viktig også for analytiske formål. Tilpasningsmålene forteller oss om vi er kommet frem til en fullt ut tilfredsstillende (kausal) modell for sakskomplekset som studeres. Idéelt vil som kjent en god (kausal) forklaring også være en god prediksjon. Vi skal nedenfor kort komme inn på tilpasningsmålene som rapporteres i analysene. For å “avlaste” gjennomgangen av de empiriske analysene i neste kapittel, skal vi på forhånd og på enklest mulig måte også kommentere den tilpasningen av modeller til data som oppnås i analysene.

I kategorisk dataanalyse finnes ikke noe tilsvarende R^2 i analysen av kontinuerlige data, men et konvensjonelt mål er størrelsen på -2LogLikelihood ($-2LL$) sett opp mot en χ^2 -kvadratfordeling med frihetsgrader lik antallet enheter minus antallet *fixed effects*-parametre (dvs. leddene i modellen som ikke involverer *u*-feiltermene). Tilpasningsmålene baserer seg generelt på sammenligninger av forenklede modeller avledet av mettede modeller (der alle har de samme *random effects*) gitt et sett variabler og data. $p(-2LL)$ er således p -verdien for $-2LL$ i den nevnte χ^2 -kvadratfordeling, og en høy verdi tas dermed som et tegn på dårlig tilpasning (i en mettet modell er $-2LL=0$ og tilpasningen er derfor perfekt: $p(-2LL \geq 0)=1$). Ingen av modellene vi estimerer synes i nærheten av å være godt tilpasset data, gitt de variabler som inngår ($p(-2LL) < 0,08$).

Opplegget i analysene er videre slik at de fleste av modellene som estimeres er forenklede modeller av samme grunnmodell (de er *nested models*). Det gir derfor mening å se om endring fra en forenkling til en annen (fra en modell til en annen mer kompleks) bidrar noe i retning av å gjøre data bedre tilpasset. En slik test kan foretas

ved å se differansen mellom $-2LL$ over de to aktuelle modellene mot en χ^2 -kvadratfordeling der antallet frihetsgrader er differansen mellom antallet uavhengige parameter i de to modellene. En stor endring i $-2LL$ og en tilhørende liten $p(\text{diff. } -2LL, -2LL_0)$ relativt til antall frihetsgrader tas derfor som et tegn på forbedret tilpasning. Der den komplekse modellen ikke gir en signifikant bedre tilpasning enn den enklere, taler enkelhetshensyn *isolert sett* for å forkaste den førstnevnte. Igjen er det slik at ingen av de utvidede modeller som estimeres synes å gi en signifikant bedre tilpasning til data enn aktuelle enklere modeller ($p(\text{diff. } -2LL, -2LL_0) < 0,19$).

Formelle direkte signifikanstester for *random effects* (altså varians/kovarianskomponentene gitt ved τ -parametrene) kan være upålitelige,¹² men en tilnærmet test på om modeller med snarere enn uten *random effects* gis ved den nevnte differansen i $-2LL$ (Bryk og Raudenbush 1992:76; Singer 1998:339).

Vårt hovedfokus ligger som sagt på det analytiske: Vi legger mest vekt på at mønstrene som avdekkes i analysene gir holdepunkter for de teoretiske betraktninger som ses som relevante i spørsmålet om kommunesammenslåinger. Vi legger mindre vekt på å finne frem til modeller som kan forutsi sammenslåinger mer eller mindre presist. Samtidig sier tilpasningsmålene oss at vi på langt nær er kommet frem til en fullt ut tilfredsstillende kausal modell for sakskomplekset som studeres.

¹² I SAS-versjoner nyere enn 6.12 er signifikanstester for *random effects* ikke lenger en del av standardutskriften (Singer 1998:328), og slike tester presenteres heller ikke her.

4 Analyse: Hva ligger bak lokale ønsker om en større kommune?

4.1 Hvordan varierer synet på sammenslåing?

Før vi tar til med analysen av oppgavens hovedproblemstilling, kan det være fornuftig å begynne med noen enkle modeller. Slik kan vi se om hovedproblemstillingen og den metoden vi beskrev i kapittel 3 har noe for seg i utgangspunktet. I tabell 4.1 nedenfor vises tre modeller for hele Handelshøyskolen BIs utvalg av lokalpolitikere (modell I-III) samt tre modeller for de respondentene vi skal ta med oss i videre analyser (modell IV-VI). Ved å se på eventuelle store misforhold mellom resultatene for de to utvalgene, kan vi også få et inntrykk av hvor sensitive resultatene er for utvalgssammensetning (for øvrig vises til deskriptiv statistikk for de variabler som inngår i analysene i appendiks B). Dessuten kan data slik de kan kobles mot begge disse utvalgene være av høyere kvalitet (se kapittel 3) – om enn grovere av art - enn de data som kun kan forekomme i 80-kommunersutvalget.

Tabell 4.1: Holdning til kommunesammenslåing (i). Logit-regresjoner (t-verdier)

	I	II	III	IV	V	VI
Konstant	-0.27 ** (-2.65)	-0.29 *** (-2.65)	-0.29 *** (-2.65)	-0.17 (-1.33)	-0.18 (-1.32)	-0.18 (-1.30)
Høyreparti (=1)		1.34 *** (10.06)	1.36 *** (9.30)		1.46 *** (8.28)	1.46 *** (7.70)
Sosialistparti (=1)		0.53 *** (4.52)	0.54 *** (4.30)		0.51 *** (3.50)	0.49 *** (3.16)
τ_{00}	0.97	1.10	1.10	1.04	1.19	1.18
τ_{11}			0.29			0.34
τ_{22}			0.19			0.13
σ^2	0.93	0.93	0.88	0.93	0.92	0.89
N	2282	2282	2282	1374	1374	1374
N (kommuner)	121	121	121	80	80	80
-2LL	2589.40	2470.05	2395.60	1552.35	1470.48	1449.50
p(-2LL)	0.00	0.00	0.04	0.00	0.03	0.07
p(diff. -2LL, -2LL ₀)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

***) p<0,01, **) p<0,05, *) p<0,10. For modellene I og IV refererer -2LL₀ til -2LL i en modell uten kovariater og *random effects*. For de andre modellen refererer -2LL₀ til -2LL i den umiddelbart foregående

Det første som slår en i tabellen er de sterke effektene av partitilhørighet. Uansett om vi lar forskjellen mellom partiblokkene variere mellom kommuner eller ikke, er for eksempel den estimert effekten av å tilhøre et høyreparti (Høyre eller Fremskrittspartiet) fremfor et mellomparti (Senterpartiet, Kristelig Folkeparti eller Venstre) rundt 1,4. Dette tilsvarer en odds-ratio på $e^{1,4}=4,0$. Eksempelvis: Dersom 25 prosent av mellompartirepresentantene i (gjennomsnitts)kommunen er for kommunesammenslåing (en odds på 0,33) predikerer modellen at oddsen for høyrepartirepresentanter i samme kommune er $4,0 \cdot 0,33 = 1,32$, hvilket tilsvarer en prosentandel på 57 prosent for sammenslåing.

For det andre viser modellene at den gjennomsnittlige responsen hos gjennomsnittskommunen i hele Handelshøyskolen BIs utvalg er noe lavere (dvs. at kommunene der er mer negativt innstilt til sammenslåing) enn i det utvalget som senere skal kobles til konkrete sammenslåingsgevinster, med en γ_{00} rundt -0,28 versus -0,18 for utvalget på 80 kommuner. Vi har som sagt sentrert partivariablene rundt kommunegjennomsnittet og det siste estimatet – som gir en estimert $p=0,455$ – samsvarer godt med den kommunevise gjennomsnittlige andelen på 46 prosent for sammenslåing (se appendiks B, tabell B2). Kommunene i Handelshøyskolen BIs utvalg på 121 kommuner inneholder et større antall store kommuner enn vanlig (Monkerud 2003). Når dette utvalget kobles mot Langørgen m.fl.s (2002) sammenslåingsprosjekter gir dette 80 kommuner. Og siden de nevnte sammenslåingsprosjekter i stor grad omfatter små kommuner har det kryssede 80-kommuners-utvalget en noe lavere andel store kommuner enn 121-kommuners-utvalget. En første tolkning er derfor at det muligens er de små kommunene som er mest positive til sammenslåing, noe som ikke minst er i samsvar med den gjengse argumentasjonen om hvorfor kommuner bør slå seg sammen. Modellene så langt gir imidlertid spinkelt grunnlag for å teste denne hypotesen. Vi skal komme tilbake til spørsmålet om kommunestørrelse og de ulike begrunnelser for sammenslåing når vi lenger ut i analysene legger til kovariater på kommunenivå.

For det tredje viser alle modellene at holdningen til sammenslåing varierer mellom kommuner (τ_{00} på mellom 0,97 og 1,19): Med τ_{00} på 1 – som må tolkes på logit-skalaen - betyr dette at modellene estimerer at rundt den gjennomsnittlige responsen

(la oss si $\gamma_{00}=-0,20$) vil anslagsvis 5 prosent av kommunene ha en gjennomsnittsrespons på $-0,20+1,65\cdot\sqrt{1}=1,45$ eller høyere.¹³ Mens gjennomsnittskommunen har respondenter med en gjennomsnittlig odds på $e^{-0,20}=0,82$ for å ønske sammenslåing, vil tallet for de nevnte 5 prosent av kommunene være $e^{1,45}=4,26$. Sett i forhold til en gjennomsnittskommune der litt over halvparten er mot sammenslåing vil altså situasjonen i disse ekstreme kommunene være den at det er mer enn fire ganger så mange for sammenslåing som mot.

For det fjerde viser modellene at det kommer tydelige mønstre frem der vi også lar forskjellen mellom partiblokkene variere mellom kommuner. I modellene III og VI er $\tau_{11}\approx 0,30$ variasjonen i forskjellen mellom høyrepartirepresentanter og mellompartirepresentanter i en gitt kommune - dvs. $\text{var}(\beta_{1j})$ der snittet for β_{1j} ligger på rundt 1,4 i begge utvalgene. I gjennomsnittskommunen er altså forskjellen målt som odds-ratio $e^{1,4}=4,0$ (i eksempelet ovenfor tilsvarende en økning fra 25 til 57 prosent i andelen som er for sammenslåing i de to partigruppene). Igjen gitt forutsetningen om normalfordelte *random effects* kan vi anslå at 5 prosent av kommunene opplever at forskjellen mellom høyre- og mellompartirepresentanter er lavere enn $e^{(1,4-1,65\cdot\sqrt{0,30})}=1,64$ hvilket tilsvarer en økning av andelen på 25 prosent for sammenslåing i mellompartigruppen til en andel på $0,33\cdot 1,64/(1+0,33\cdot 0,1,64)\cdot 100=35$ prosent i høyrepartigruppen. For de fleste kommuner (over 95 prosent) kan vi i følge modellen altså vente å finne at høyrepartirepresentanter i større grad enn mellompartirepresentanter er for sammenslåing. Tilsvarende finner vi for variasjonen i forskjellen mellom representanter fra sosialistpartier og mellompartirepresentanter (β_{2j}) ikke ubetydelige τ_{22} i området 0,13-0,19 ($\approx 0,15$). Men, med en $\gamma_{20}\approx 0,5$ kan vi på samme måte se at det kun er i kommuner med $z=0,5/\sqrt{0,15}=1,28$ standardavvik lavere β_{2j} enn 0,5 at vi kan vente å finne at sosialistrepresentanter er like eller mindre velvillig innstilt til sammenslåing. Dette tilsvarer en $p=0,09$, slik at vi for de fleste kommuners vedkommende (91 prosent) kan vente å finne at sosialistrepresentanter i større grad enn mellompartirepresentanter er for sammenslåing. Vi finner altså en god

¹³ Beregningen gir kun en pekepinn og er basert på forutsetningen om normalfordelte *random effects* (se kapittel 3). Siden responsen antas å være binomisk fordelt kan effektene også tenkes å være skjevt fordelt i forhold til normalforutsetningen. Man skal altså ikke legge for store forhåpninger om presisjon i slike beregninger (Hox 1995:87).

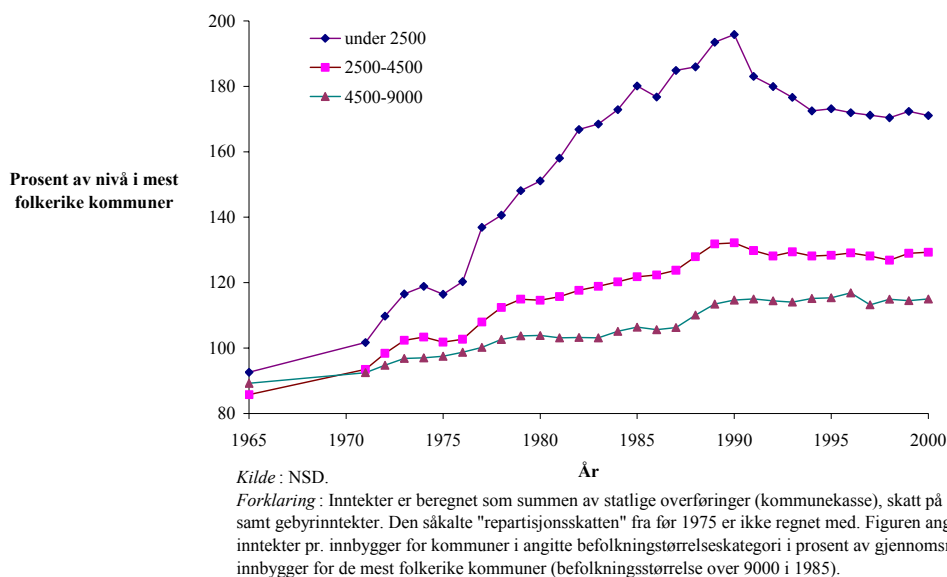
del variasjon i partieffekter mellom kommuner, noe som potensielt kan forklares ved å legge til samspillvariabler som krysser målenivåene (se kapittel 3). På den annen side finner vi også en sterk sentraltendens. Både høyrepartirepresentanter og sosialistrepresentanter er i de fleste kommuner mer velvillig innstilt til sammenslåing av egen kommune enn representanter for mellompartiene og andre partier. All den tid konkrete sammenslåingsprosjekter ikke synes å florere: En forklaring kan være at synet på sammenslåing er influert av de prinsipielle syn vi finner igjen hos partiene på nasjonalt nivå (slik de beskrives i for eksempel Bukve (2002:277-280) og Hansen (2003:16-20)).

Sammen gir de estimerte varianskomponentene (τ_{00} , τ_{11} og τ_{22}) en pekepinn om at synet på sammenslåing er sterkt korrelert innefor kommuner og partigrupper, det er preget av *clustering* innenfor de nevnte kontekster. Dette er også en indikasjon på at en “tradisjonell” analyse som ikke tar hensyn til datas hierarkiske egenskaper kan komme til å gi misvisende resultater (Singer 1998:330). Videresynes modeller som forutsetter binomisk fordelte data å være passende (alle σ^2 nær 1), og *LogLikelihood*-statistikkene indikerer at modeller som tar hensyn til den nevnte *clustering* er bedre tilpasset enn modeller som ikke tar slike hensyn. Substansielt sett er likevel konklusjonen at resultatene er overbevisende men ikke overraskende:

- 1) vi har ikke kommet nærmere noen teoretisk tilfredsstillende forklaring for sakskomplekset,
- 2) vi har fanget opp noe som kanskje er selvsagt, nemlig at individer (kommunestyrerepresentanter) inngår og forholder seg til en sosial kontekst (kommunen),
- 3) vi finner at ulike individer (representanter) finner sammen i grupper som vi antar har en tendens til å ha likt syn (partiblokker) og
- 4) vi finner at det innbyrdes forholdet mellom synet hos disse gruppene varierer fra en sosial kontekst til den andre (fra kommune til kommune).

4.2 Har små kommuner noe å vinne på kommunesammenslåing?

I denne delen av analysen tar vi tak i det som ofte siteres som hovedforklaringen på det økte fokuset på kommunesammenslåinger: Kommunesektoren tillegges stadig flere og større oppgaver, kommuneøkonomien er generelt presset, og sammenslåinger lanseres i dette bildet som en løsning der det er penger å spare gjennom uttak av stordriftsgevinster.¹⁴ Det hevdes for eksempel at “flere av kommunene rygger [...] inn i fusjonene av ren nød og rasjonalitet” (Aftenposten 2002b). Bortsett fra rene stordriftsfordeler holdes også kompetanseheving frem som gevinst. Særlig små kommuner kan ha problemer med å tilby ansatte et spennende og utviklende fagmiljø (Aftenposten 2002a). Men hvor riktig og generell er denne beskrivelsen? Vi ser argumentene an etter tur. For det første kan figur 4.1 nedenfor gi et innblikk i de økonomiske betingelser forskjellige typer norske kommuner jobber under.



Figur 4.1: Kommunal inntekt etter befolkning over tid. Prosent av nivå i mest folkerike kommuner. 1965-2000

Figuren viser utviklingen i kommunenes *relative* frie inntekter (skatt på inntekt og formue og rammeoverføringer fra staten) samt gebyrinntekter fra 1965 frem til 2000, og sier således ikke noe om hvorvidt inntektene står i forhold til ulike lokale behov og

¹⁴ For en beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien, kommunenes oppgaveomfang og det lokale handlingsrommet, se Fimreite og Flo (2002).

til andre (over tid økende) krav til typen tjenester og til tjenestekvalitet og -omfang. Det figuren allikevel kan illustrere er, for det første, den voldsomme økningen i de mindre kommunenes inntekter relativt til de store som tok til fra begynnelsen av 70-tallet. “Viftemønsteret” kan blant annet forklares av kommunenes rolle i utbyggingen av den nasjonale velferdsstaten, gitt at tjenesteutbygging i små og mindre sentrale kommuner er relativt mer kostnadskreven (med 95 prosent høyere nominelle inntekter i de minste enn i de største kommunene rundt 1990).

For det andre: Tidlig på 90-tallet avtegner seg et annet mønster. De små kommunenes inntekter relativt til de store faller betydelig frem mot 2000. Gitt en rimelig antagelse om at ulike demografiske forhold – som gjenspeiler den enkelte kommunes behovsprofil – holder seg noenlunde stabile over kortere tidsperioder, og gitt videre satsing på kommunene som leverandører av nasjonalt normerte tjenester, så skulle man snarere forventet at viftemønsteret fortsatte også frem mot årtusenskiftet. Slik sett stemmer altså forutsetningen i det argumentet som ble antydnet ovenfor: Det er mye som kan tyde på at flere norske kommuner føler et press henimot grep som kan bedre økonomien – deriblant sammenslåing med andre kommuner i nabolaget *dersom det gir gevinster*. I de videre analysene skal vi benytte frie korrigerede inntekter som mål på kommunenes økonomiske situasjon. Dette er en indeks utarbeidet av SSB som måler kommunens frie inntekter (skatt på inntekt og formue og rammeoverføringer fra staten) justert for antatt utgiftsbehov.¹⁵ Målet inkluderer inntekter fra eiendomsskatt og kraftkonsesjon, som særlig for enkelte småkommuner utgjør en betydelig.

Er de forhold vi her har vært inne på den viktigste grunnen til at norske kommuner velger eller ikke velger å slå seg sammen med nabokommunen(e)? Sammen med “push”-faktoren vi var inne på i forrige avsnitt, forutsettes at i alle fall ett gevinstaspekt ved kommunesammenslåing - effektiviseringspotensialet – er mindre tilgjengelig for de store kommunene, siden eventuelle stordriftsgevinster der i større grad allerede er hentet ut (Langørgen m.fl. 2002, NOU 1992:15). Slik sett vil det være kombinasjonen av reell økonomisk situasjon og mulige gevinster ved sammenslåing som ansporer til sammenslåing mellom kommuner. Forklaringen så langt går altså ut på dette: Gitt økonomisk situasjon har små fremfor store kommuner alt å vinne på å slå

¹⁵ Se for eksempel Kommunal- og regionaldepartementet (2003b: Vedlegg 9).

seg sammen gjennom øket effektivitet og kompetanseheving. I tabell 4.2 presenteres to logistiske regresjoner der den gjennomsnittlige

Tabell 4.2: Holdning til kommunesammenslåing (ii). Logit-regresjoner (t-verdier)

	VII	VIII
Konstant	-1,06 (-0,90)	-1,60 (-1,23)
Høyreparti (=1)	1,37 *** (9,26)	1,47 *** (7,62)
Sosialistparti (=1)	0,55 *** (4,34)	0,51 *** (3,31)
3000-6000 innb. (=1)	-0,08 (-0,19)	-0,09 (-0,02)
6000-12000 innb. (=1)	0,67 * (1,70)	1,17 *** (2,75)
12000+ innb. (=1)	0,71 * (1,88)	1,29 *** (3,13)
Korrigerte frie inntekter	0,00 (0,33)	0,01 (0,72)
τ_{00}	1,06	0,92
τ_{11}	0,31	0,39
τ_{22}	0,19	0,14
σ^2	0,88	0,89
N	2282	1374
N (kommuner)	121	80
-2LL	2391,53	1445,35
p(-2LL)	0,04	0,07
p(diff. -2LL, -2LL ₀)	0,40	0,39

***) p<0,01, **) p<0,05, *) p<0,10. -2LL₀ refererer til -2LL i hhv. modell III og VI i tabell 4.1.

holdningen til sammenslåing varierer mellom kommuner og der forskjeller i partiresponsen også varierer fra kommune til kommune. Vi analyserer også her både hele Handelshøyskolen BIs utvalg og 80-kommunersutvalget som vi skal ta med oss videre. For å lette sammenligningen med analysene i de senere delene av kapittelet, klassifiserer vi kommunene etter størrelse i det som gir fire omtrent like store grupper for 80-kommunersutvalget. Dette gir også bedre mulighet for å undersøke finere effekter av kommunestørrelse i seg selv, slik den kan tenkes å samvariere ulikt med sine *forskjellige* konsekvenser (effektiviseringspotensiale, nærhet mellom politikere og velger, identitet, fleksibilitet mv.).

For det første ser vi at konstantleddet endrer karakter. Dette har nå ingen videre substansiell fortolkning i og med at korrigerede frie inntekter varierer fra 87 til hhv. 162 for 80-kommunersutvalget og 289 for hele kommunesektoren (se appendiks B, tabell B1 og B2), men dette har selvsagt ingen betydning for tolkningen av de effektene vi er interessert i. For det andre ser vi at den enkle hypotesen som innledet denne delen av kapittelet ikke finner støtte: Selv om småkommunene skulle ha alt å vinne på stordriftsgevinster eller kompetanseheving, er det tydeligvis ikke nok. Det er de store kommunene som er mest sammenslåingsvillige. Som et eksempel kan vi se på odds-ratioen for store kommuner i 80-kommunersutvalget (over 12 000 innbygger) på $e^{1,3}=3,67$. I forhold til en liten kommune (under 3 000 innbyggere) der eksempelvis 25 prosent (dvs. en odds på 0,33) av representantene er for sammenslåing, estimerer modellen at denne andelen i gjennomsnitt øker til $(0,33 \cdot 3,67)/(1+(0,33 \cdot 3,67)) \cdot 100=55$ prosent i store kommuner. Effekten går i samme retning men er noe mindre i mellomstore kommuner (6 000-12 000 innbyggere), og går meget svakt i motsatt retning for de nest minste kommunene (3 000-6 000 innbyggere). Den siste effekten er imidlertid ikke signifikant på konvensjonelt nivå.

En mulig tolkning så langt er at småkommunene totalt sett har mer å tape enn å vinne på sammenslåing. Små kommuner står i større grad enn store i fare for å miste den nærhet mellom politikere og velger som forekommer i førstnevnte; det kan tenkes at man der også frykter tap av fleksibilitet i en liten og oversiktlig tjenestesektor; og muligens frykter man også effekten av "byråkratens makt" i store kommuner (Baldersheim m.fl. 2003:4-5). Effekten av korrigerede frie inntekter er positiv, noe som er overraskende substansielt sett. Dersom denne står alene i modellene estimeres den forventede negative effekten ($\gamma=-0,01$ for begge utvalgene), og modellen uten korrigerede frie inntekter endrer ikke effektene av kommunestørrelse nevneverdig. Størrelsesvariablene og inntektene er imidlertid betydelig korrelert (se appendiks B, tabell B3), så resultatet kan skyldes et multikollinearitetsproblem.

Vi ser også at effektmønsteret er forskjellig alt etter hvilket utvalg vi ser på. For hele Handelshøyskolen BIs utvalg er størrelseseffektene svakere (nærmere 0) og også mindre signifikante – til tross for et større materiale. Dette kan tolkes som en validering av at Langørgeren m.fl.s (2002) prosjekter evner å fange opp realistiske og

aktuelle sammenslåinger. Som vi har vært inne på kan sammenslåing som aktuelt alternativ være betinget av at forholdene ligger til rette for det i nabolaget. For eksempel: Dersom 121-kommunersutvalget i større grad inneholder kommunenabolag med altoverveiende store kommuner eller med kun få småkommuner, er det ikke uventet at synet på sammenslåing preges av det som i vår teoretiske sammenheng må betraktes som “støy”. I andre analyser er det også funnet tegn til at synet på sammenslåing hos ordfører og flertallet i kommunestyret er mer samkjørt i små kommuner (Monkerud 2003:10). Trolig har dette sammenheng med at sammenslåing generelt er et mer aktuelt og sensitivt tema for små heller enn store kommuner.

I flernivåmodeller er det som nevnt et hovedpoeng å modellere variasjonen i *effekter* i tillegg til variasjonen i individuell respons. I de forliggende analysene (modell VII og VIII) har vi forsøkt å forklare variasjonen i den gjennomsnittlige synet på sammenslåing i en enkelt kommune ved å inkludere kovariater på kommunenivå som vi antar har sammenheng med responsen. For 80-kommunersutvalget ser vi at variasjonen i kommunesnitt (τ_{00}) er sunket til 0,92 fra en variasjon på 1,04-1,19 i modellene uten kovariater på kommunenivå (modellene IV-VI). For 121-kommunersutvalget finner vi ingen tilsvarende tendens. Dette bidrar ytterligere til å validere resultatene som legger Langørgen m.fl.s (2002) sammenslåingsprosjekter til grunn, og tyder på at kommunestørrelse og kommunale inntekter forklarer en del av variasjonen i gjennomsnittlig holdning til sammenslåing over kommuner.

Substansielt sett støtter resultatene så langt opp om Baldersheim m.fl.s (2003) funn som viser at tilfredsheten med kommunale tjenester er større i små kommuner. Det er rimelig å tenke seg at dette er forhold som er avgjørende når velgere og deres representanter vurderer kommunens videre eksistens:

I de aller fleste tilfellene oppfattes tjenestene som bedre når kommunens innbyggerantall synker. Dette gjelder selv etter kontroll for en rekke egenskaper ved kommunenes befolknings sammensetning som kunne tenkes å være utslagsgivende. *Det er nærliggende å relatere dette til større oversiktighet og dermed større politisk treffsikkerhet i mindre kommuner.* (Baldersheim m.fl. 2003:116. Min uthevelse).

Det er også tegn til at den politiske prosessen er forskjellig i store og små kommuner med hensyn til politiske interesse, kunnskap om lokalpolitikk og tillit mellom velger og det lokale representative system. Særlig på de to siste punktene er det slik at små kommuner har en fordel (Baldersheim m.fl. 2003:kapittel 3). Men på hvilken måte og i hvilken grad spiller disse forholdene inn? Og er det andre faktorer som spiller inn?

Vi så i figur 4.1 at de små kommunene siden begynnelsen av 90-tallet har fått sin økonomiske situasjon forverret sett i forhold til de store kommunene. Men, selv om de små kommunene kanskje går *raskere* mot avgrunnen enn de store, kan det allikevel være slik at de store generelt er den *nærmere*. Eksempelvis er korrelasjonen mellom frie inntekter og logget befolkningsstørrelse $r=-0,75$, og inntektene varierer fra rundt 17 000 til over 57 000 kroner per innbygger. Med korrigering for utgiftsbehov er korrelasjonen mellom korrigerte frie inntekter (eksklusive eiendomsskatt og kraftkonsesjon) og logget befolkningsstørrelse $r=-0,55$, og inntektene varierer fra 87 prosent av landsgjennomsnittet (=100) til 172 prosent (SSB-tall for 2000). Dette viser at man i betydelig grad har større ressurser til rådighet i små kommuner enn man har i store. Små kommuner er altså i stand til å tilby innbyggerne et vesentlig høyere tjenestenivå enn hva store kommuner er i stand til. Dersom man ser at egne ressurser står på spill ved kommunesammenslåinger, har små snarere enn store kommuner mest å tape.

I det neste avsnittet av dette kapittelet skal vi legge til variabler som kan kaste lys over denne problemstillingen. Vi skal i analysene legge til variabler som spesifikt søker å måle *output*-siden av regnestykket: De anslåtte inntekter i den nye sammenslåtte kommunen – og i tillegg mål for den anslåtte skatte- og avgiftspolitik sett i forhold til de samme faktorer i nåværende kommune.

4.3 Økonomiske og politiske gevinster ved kommunesammenslåinger

Forklaringen på småkommunenenes skepsis mot sammenslåing som ble lansert i den foregående delen av kapittelet gikk ut på frykt for tap av nærhet mellom representanter og velgere, for tap av identitet og for det eventuelle “byråkratiske overtak” som følger i kjølvannet av økt kommunestørrelse. De faktorene som her er listet opp er nok av mer kollektiv og/eller prosessuell karakter enn mange andre faktorer. Dersom identitet

knyttet direkte til kommunegrensen er det kun logisk at den tapes ved sammenslåing og alle vil nødvendigvis tape nærhet til sentrale politiske og administrative organer i en større kommune. Og det kan også argumenteres for at disse tapenes “mykere” karakter uansett vil gjøre kompensasjon vanskelig i seg selv. Den største delen av kommunenes virke handler allikevel om tjenesteyting, og her er det ingen ting ved godets natur som gjør det utenkelig at de kommunene som går sammen kan reservere for seg selv (som del av den nye store kommunen) det samme høye eller lave tjenestenivå som før sammenslåingen. I prinsippet gjelder dette også den politikk kommunene velger når det gjelder beskatning og avgiftspolitik i form av eiendomsskatt eller gebyrinnkreving. Dersom kommunene har anledning til troverdig å fastholde slike reservasjoner – dvs. hvis kommunene reellt sett har *eiendomsrett* til sine ressurser og sin politikk – så styrkes konklusjonen i forrige del av kapittelet. De effektivitetsgevinster som finnes kan høstes uten hindringer som følge av *ikke-veldefinerte eiendomsrettigheter*. Hindringene kan dermed med større sikkerhet føres tilbake til de forhold vi har omtalt.

Men, vi har altså vært inne på (i del 2.5) at det i praksis vil være vanskelig å opprettholde eiendomsrett i ovennevnte forstand. Det politiske system er slik utformet at det er det nye kommunestyret kollektivt som står ansvarlig for utformingen av politikken i hele den nye kommunen. I lys av dette var våre første to hypoteser at lokalpolitikere også må være opptatt av at effektivitetsgevinsten (stordriftsgevinsten) og de inntekter kommunene bringer med seg inn i sammenslåingen må fordeles på alle innbyggerne i den nye kommunen. Vi var også inne på at kommunens skatte- og avgiftspolitik – slik den ses gjennom nivået på eiendomsskatt og gebyrer – i prinsippet også er uttrykk for lokalt “eide” preferanser. På samme måte som for økonomiske ressurser vil det være vanskelig å reservere for seg selv det “gamle” skatte- og avgiftsnivået når ens egen kommune slås sammen med en annen. Når den enkelte kommunes aktuelle sammenslåingspartnere har et høyt skatte- og avgiftsnivå, så indikerer det at de behov eller preferanser som ligger bak dette nivået også vil komme til å ha innflytelse på skatte- og avgiftspolitikken i den nye sammenslåtte kommunen. Sammenslåing kan altså føre med seg upopulære skatteøkninger. Vår

hypotese var at lokalpolitikere også må være opptatt av skatte- og avgiftsnivået hos nabokommunene sett i forhold til nivået i nåværende kommune (del 2.6).

Til sist (del 2.7) var vi inne på at skatte- og avgiftspolitikken i en kommune i prinsippet også har klare fordelingsmessige konsekvenser – om enn kanskje symbolsk mer enn reelt. Mens gebyrer innenfor tekniske tjenester – slik de øyensynlig brukes som et skatteinstrument - i større grad kan lignes med en koppskatt, er eiendomsskatten i prinsippet mer progressiv (Borge 2000). Vår forutsetning var at lavinntektsgrupper og deres representanter (sosialistpartier: RV, SV, DNA) foretrekker progressive fremfor regressive skatteinstrumenter. Dernest forutsatte vi at høyinntektsgrupper og deres representanter (høyrepartier: H, Frp) foretrekker lave skatter generelt. Vår implisitte og generelle hypotese var dermed at forskjellen mellom sosialistrepresentanter og andre i synet på sammenslåing er avhengig av nabokommunenes skatte- og avgiftsnivå i forhold til nivået i egen kommune: Sosialistrepresentanter er ikke så skeptiske til sammenslåing som andre gitt at det fører med seg en økning i eiendomsskatten, mens de kan tenkes å være sterkt skeptiske overfor en endring i gebyrnivået. En annen mulig forventning som gjaldt sosialistrepresentanter var at disse foretrekker større offentlig konsum/en større offentlig sektor enn andre representanter. Dersom man oppfatter (en del) av gebyrinntektene som skatt var en alternativ hypotese at sosialistrepresentanter ikke er like skeptiske til sammenslåing som andre gitt at det fører med seg et økt skatte- og avgiftsnivå.

I tabell 4.3 nedenfor presenteres fire modeller der Handelshøyskolen BIs utvalg er koblet mot Langørgen m.fl.s (2002) sammenslåingsprosjekter (80-kommunersutvalget). Alle økonomiske variabler er i 2000-tall og i 1 000 kroner per innbygger eller husstand (deflatert etter prisindeks for kommunalt konsum, se Kommunal- og regionaldepartementet (2002: vedlegg 5)). Alle variabler på kommunenivå - bortsett fra kommunestørrelsesvariablene og korrigerte frie inntekter - er forskjeller mellom befolkningsveide gjennomsnitt: Fordelingsgevinsten er således gjennomsnittlige frie inntekter per innbygger veid etter befolkningen i de respektive sammenslåingspartnere *minus* frie inntekter per innbygger i den nåværende kommunen; forskjell i gebyr- og eiendomsskattnivå likeså, med gebyr- eller

skattesatsen (per husstand) som grunnlag, slik det indikerer den innflytelse nivået hos den enkelte sammenslåingspartner kan komme til å få for politikken i den sammenslåtte kommunen. Som nevnt i kapittel 3 er effektivitetsgevinsten hentet fra Langørgen m.fl.s (2002) SSB-rapport, og opplysningene som ligger til grunn for variablene som måler forskjeller i gebyr- eiendomsskattnivå er hentet fra *Norsk Familieøkonomis* (1999) Store kommuneundersøkelse. Sistnevnte måler eiendomsskatt spesifikt på husstander, og er derfor meget relevant i forhold til problemstillingen: En utbredt årsak til innkreving av eiendomsskatt er at mange kommuner huser en kraftsektor av en betydelig størrelse, og fordi disse er svært immobile og velgermessig marginale skatteobjekter spiller skatteinntektene derfra mindre rolle politisk sett.

Allikevel kan kraftsektoren altså utgjøre en betydelig kommunal ressurs, og vi inkluderer en variabel som kan fange opp fordeling av kraftressurser som kontroll, målt ved et befolkningsveid gjennomsnitt av medlemskap i *Landsforeninga for Vasskraftproduserande Kommuner (=1)*.¹⁶ I tillegg inkluderer vi som kontrollvariabel en indikator for fordelingen av kommunale fordringer, målt ved brutto renteutgifter per innbygger (SSB-tall 2000), slik overtagelse av gjeld også må underkastes argumentet om ikke-veldefinerte eiendomsrettigheter (se appendiks A for fullstendige variabeldefinisjoner).

I modellene IX-XII inkluderes altså målte gevinster ved konkrete sammenslåingsprosjekter i tillegg til størrelses- og inntektsvariablene fra modell VII i tabell 4.2. En første observasjon er at konstantleddet endres noe fra situasjonen i modell VIII siden vi inkluderer gevinstmål der snittet avviker noe fra 0 (ellers har verdien 0 en substansielt klar fortolkning for disse variablene). Derne ser vi at for alle de variablene som her introduseres, har effekten den forventede retning. En annen observasjon er at effektmønsteret til kommunestørrelsesvariablene som vi så i modell VIII nå er adskillig endret: De største kommunene er nå ikke lenger like

¹⁶ Medlemskapet er hentet fra organisasjonens egen medlemsliste slik den foreligger på <http://www.lvk.no>. Idéen er at medlemskap i foreningen indikerer betydelige kraftressurser.

Tabell 4.3: Holdning til kommunesammenslåing (iii). Logit-regresjoner (t-verdier)

	IX	X	XI	XII
Konstant	-1,43 (-1,01)	-1,44 (-1,01)	-1,36 (-0,95)	-1,35 (-0,94)
Høyreparti (=1) (<i>HOY</i>)	1,48 *** (7,62)	1,43 *** (7,10)	1,44 *** (7,09)	1,41 *** (7,00)
Sosialistparti (=1) (<i>SOS</i>)	0,53 *** (3,34)	0,49 *** (2,99)	0,49 *** (2,98)	0,50 *** (3,07)
3000-6000 innb. (=1)	-0,64 (-1,57)	-0,67 (-1,62)	-0,69 (-1,67)	-0,69 * (-1,69)
6000-12000 innb. (=1)	0,36 (0,71)	0,36 (0,70)	0,33 (0,64)	0,33 (0,64)
12000+ innb. (=1)	0,69 (1,36)	0,68 (1,34)	0,67 (1,31)	0,66 (1,31)
Korrigerte frie inntekter	0,01 (0,82)	0,01 (0,86)	0,01 (0,82)	0,01 (0,86)
Fordelingsgevinst	0,13 ** (2,00)	0,13 * (1,97)	0,13 ** (2,00)	0,13 * (1,97)
Effektivitetsgevinst	0,10 (0,80)	0,11 (0,86)	0,11 (0,87)	0,10 (0,85)
Forskjell i eiendomsskattnivå (<i>E</i>)	-0,49 * (-1,97)	-0,48 * (-1,92)	-0,48 * (-1,92)	-0,49 * (-1,92)
Forskjell i gebyrnivå (<i>G</i>)	-0,39 * (-1,98)	-0,41 ** (-1,97)	-0,41 ** (-2,05)	-0,41 ** (-2,03)
Samspill: <i>HOY</i> · <i>E</i>		-0,04 (-0,10)	-0,03 (-0,07)	-0,03 (-0,07)
Samspill: <i>SOS</i> · <i>E</i>		0,13 (0,38)	0,13 (0,38)	0,16 (0,48)
Samspill: <i>HOY</i> · <i>G</i>		-0,44 (-1,22)	-0,45 (-1,24)	-0,45 (-1,26)
Samspill: <i>SOS</i> · <i>G</i>		-0,39 (-1,46)	-0,40 (-1,45)	-0,37 (-1,38)
Gjeldsøkning	-0,07 (-0,22)	-0,08 (-0,26)	-0,09 (-0,28)	-0,08 (-0,25)
Fordeling av kraftressurser	0,57 (1,26)	0,59 (1,30)	0,61 (1,35)	0,59 (1,29)
Formannskapsmedlem (=1)			-0,22 (-1,61)	-0,21 (-1,55)
Kommunalt ansatt (=1)				-0,40 ** (-2,14)
τ_{00}	0,73	0,74	0,74	0,74
τ_{11}	0,40	0,48	0,50	0,47
τ_{22}	0,18	0,20	0,22	0,20
σ^2	0,90	0,90	0,90	0,90
N	1374	1374	1374	1374
N (kommuner)	80	80	80	80
-2LL	1444,52	1434,65	1431,12	1429,42
p(-2LL)	0,06	0,07	0,08	0,08
p(diff. -2LL, -2LL ₀)	0,99	0,38	0,22	0,19

***) p<0,01, **) p<0,05, *) p<0,10. -2LL₀ refererer til -2LL i modell VIII i tabell 4.2.

villige til å slå seg sammen med naboene (ingen signifikante effekter), og de nest minste kommunene (3 000-6 000 innbyggere) er mer tydelig de aller minst sammenslåingsvillige (signifikant effekt i modell XII). At det er de nestminste kommunene som er de mest uvillige er interessant. St.meld. nr 32 (1994-95) peker på at det spesielt er kommuner med under 2 000 innbyggere som har problemer med rekruttering av ansatte (Langørgen m.fl. 2002:16). Muligens går kommunene med mellom 3 000 og 6 000 innbyggere klar av denne tendensen, samtidig som de kan tilby sine velgere visse småkommunekvaliteter med hensyn til politisk deltagelse. Substansielt sett er altså effekten av kommunestørrelse ikke ubetydelig.

Samlet sett svekker allikevel resultatene en rettfrem tolkning av Baldersheim m.fl.s (2003) funn som antar at nærheten mellom velger og representant, fleksibiliteten i tjenesteytingen og den større politiske deltagelsen som følger av kommunestørrelse er hovedforklaringen på motstanden mot sammenslåinger. Igjen kan vi peke på inntektsskjevheten mellom store og små kommuner vi var inne på i det forrige delen av kapitlet: Av tabell B3 i appendiks B ses at fordelingsgevinsten er sterkt korrelert med kommunestørrelse, og dette bidrar til å endre den effekten av størrelse vi leste ut av analysene i tabell 4.2. Hovedinntrykket er at det *output*-perspektivet vi identifiserte i kapittel 2 kan være fruktbart:

Fordelingsgevinsten og variablene som måler forskjeller i gebyr- og eiendomsskattnivå har alle signifikant effekt ($p < 0,10$) i alle modeller, med hhv. en odds-ratio på $e^{0,13} = 1,14$ for en økning på 1 000 kroner per innbygger og $e^{-0,39} = 0,68$ for en forskjell i gebyrnivå på 1 000 kroner per husstand. Målet for forskjell i eiendomsskattnivå er noe vanskeligere å tolke, ettersom det er “dratt” i enden (eiendomsskatt for under 50 prosent av husstandene registreres som 0, se appendiks A). Effektivitetsgevinsten har en effekt på samme størrelsesorden som fordelingsgevinsten (0,10 eller en odds-ratio på $e^{0,10} = 1,11$ for en økning på 1 000 kroner per innbygger), men er ikke signifikant. Trolig kan noe av forklaringen være mer opplevet usikkerhet rundt beregnede fremtidige inntekter (effektivitetsgevinst) enn rundt fremskrivingen av en gitt inntektsstrøm (fordelingsgevinst) (se Johansen 1978: 301-303). Grovt sett er også effekten av eiendomsskattendring av samme

størrelsesorden som effekten av gebyrendring, og begge disse inntektssidevariablene (som er målt i 1 000 kroner per husstand) har sterkere effekt enn utgiftssidevariablene (fordelingsgevinsten og effektivitetsgevinsten, som er målt i 1 000 kroner per innbygger). Dette er i tråd med de antagelser om fiskalpolitikkenes spesielt sensitive status vi var inne på i kapittel 2 (Rose 1985). Til sammen bidrar de nevnte forhold til å validere *output*-perspektivet.

Variasjonen i partieffekter (τ_{11} og τ_{22}) er omtrent som i modell VIII, men variasjonen (τ_{00}) i den gjennomsnittlige kommuneholdningen (γ_{00}) estimeres som lavere enn i modell VIII: 0,73-0,74 i modell IX-XII versus 0,92 i modell VIII. Sammen med de signifikante effekter vi finner for de nettopp nevnte variabler, tyder det sistnevnte resultatet på at våre målte sammenslåingsgevinster evner å forklare noe av variasjonen i gjennomsnittlig holdning til sammenslåing over kommuner. Hypoteser 2 og 3 kan sies å vinne støtte: Når sammenslåing vurderes er fordelingen av inntekter mellom sammenslåingspartnerne og utsikten til endret politikk av signifikant betydning. Resultatet er i tråd med for eksempel Brink (2003) som undersøker svenske kommunedelinger i perioden 1977-2001. Hun finner at det er de rikeste delene av en kommune som i størst grad går inn for løsrivelse – en parallell til at vi her finner at tap av inntekter (større negativ fordelingsgevinst) hindrer sammenslåing. I motsetning til Brink (2003:14) finner vi imidlertid at forskjeller i politikk også spiller en rolle.

Modellene X-XII inkluderer samspill mellom partivariablene og skatte- og avgiftsvariablene for å teste hypotesene 4-6. Substansielt ser vi meningsfulle effekter i forhold til hypotesene men ingen av effektene er signifikante. Effekten av forskjeller i eiendomsskatt er i snitt 0,13 større for sosialister enn tilsvarende effekt for mellompartirepresentanter (referanse-kategorien). Alternativt: I snitt øker forskjellen i synet på sammenslåing mellom mellompartirepresentanter og sosialistrepresentanter med 0,13 på logit-skalaen når forskjellen i eiendomsskatt øker med en enhet. Sosialistrepresentanten er altså i snitt relativt mindre skeptisk til sammenslåing enn andre representanter stilt overfor utsikter til økt eiendomsskatt. Dette gir betinget støtte til hypotese 5.

Samtidig er sosialistrepresentanter sensitive overfor økninger i gebyrnivået: Hypotesen (hypotese 4) om at sosialister generelt finner sammenslåing mer spiselig

når det fører med seg utsikter til et høyere offentlig konsum finner altså ikke støtte. Representanter for høyrepartirepresentanter ser i snitt ut til å reagere på eiendomsskatt slik som mellompartirepresentanter ($\gamma = -0.03$) og er samtidig mer skeptiske enn mellompartirepresentanter overfor økninger i gebyrnivået ($\gamma = -0.45$). Når det gjelder samspillet mellom partivariablene og forskjeller i gebyrnivå finner vi substansielt betydningsfulle effekter (γ på hhv. -0.37 og -0.45), og noe større for høyrepartirepresentanter enn for sosialistrepresentanter. Og sosialistrepresentanter blir i snitt altså relativt mer skeptiske til sammenslåing enn mellompartirepresentanter stilt overfor utsikter til høyere gebyrnivå, noe som gir betinget støtte til hypotese 6. Dette er i tråd med at lavinntektsgrupper er sensitive overfor høye skatter og avgifter, og særlig de som kreves inn gjennom lite progressive skatteinstrumenter. Resultatene korresponderer ellers med den nevnte studien av Borge og Rattsø (2004) som viser at den relative sensitiviteten overfor henholdsvis eiendomsskatt og gebyrer synes forskjellig alt etter kommunestyrets partisammensetning.

Forskjellen partiene imellom når det gjelder utsikter til økt eiendomsskatt er altså svake til moderate, mens partieffektene substansielt sett varierer sterkere ettersom utsiktene til økt gebyrnivå endres. En substansiell tolkning er denne: For representanter for etablerte partier med klare ideologiske profiler er det ikke uventet at de ideologiske skiller kommer til syne. Skatteinstrumentet det her er snakk om har om ikke annet klare symbolske implikasjoner (jf. tabell 2.3). Imidlertid kan en innvende at de reelle fordelingsmessige implikasjonene av økt eller senket eiendomsskatt er sterkt begrenset i Norge. Som sagt er øverste sats for eiendomsskatten begrenset til 7 promille av eiendomstaksten. For de aller fleste velgernes vedkommende trenger derfor ikke de fordelingsmessige virkningene av økt eiendomsskatt være særlig stor. Resultatet kan altså være et eksempel på at "sentralisert finansiering innebærer at høyre-venstre-dimensjonen i stor grad er regulert ut av lokalpolitikken" (Sørensen 1997). Eiendomsskatt er heller ikke obligatorisk slik som gebyrer for tekniske tjenester. Mens utjevnete gebyrer kreves inn i hele den sammenslåtte kommunen, kan de ulike deler av den nye kommunen ha en sterkere forventning om at eiendomsskatt kan unngås slik som eventuelt var tilfelle i de opprinnelige kommuner. Hovedeffekten av endringer i eiendomsskattnivå er allikevel klar nok: Muligens er det nok at man

løper en viss risiko ved å slå seg sammen med en kommune som krever inn eiendomsskatt.

Evner så modellene der vi inkluderer samspill å forklare variasjonen i partiforskjeller mellom kommunene? De estimerte variansparametrene for partiforskjeller, τ_{11} og τ_{22} , ser ut til å øke snarere enn synke i modellene X-XII.¹⁷ Med partitilhørighet slik det er lagt til grunn her, evner ikke modellene å fange opp variasjonen. Dette kan ha en metodologisk forklaring, slik det har sammenheng med vårt begrensede materiale: I allerede små respondentutvalg innenfor de enkelte kommuner blir utvalgene innenfor det enkelte kommuneparti enda mindre og dermed ekstremt sensitive for tilfeldige utvalgsfeil. Uansett: Vi makter ikke på generell basis å relatere et forskjellig reaksjonsmønster hos ulike partigrupper innenfor *en og samme kommune* til betingelser som er spesifikke for den aktuelle kommunen.

Modellene XI og XII inkluderer to ytterligere variabler på individnivå som kan tenkes å ha innvirkning på ønsket om sammenslåing. Begge variablene tar tak i forhold som er spesifikke for den typen respondenter vi her har med å gjøre. Det kan tenkes at våre politikere ikke bare reflekterer velgernes syn, slik som har vært forutsetningen hittil. Muligens er spørsmålet slik det stilles like mye et om “[m]akt, ressurser og prestisje. Ansatte og byråkrater er i første rekke redd for å miste jobbene. Politikerne er også redd for å miste sine posisjoner” (Åge Johnsen i NRK (2003)). I modell XI inkluderes medlemskap i formannskapet, slik det tenkes å fange opp en oppnådd posisjon man ikke lett gir avkall på ved å foreslå at egen kommune legges ned. Effekten er negativ og ikke svært insignifikant ($p=0,12$). Modell XII inkluderer i tillegg om respondenten har bakgrunn som eller er ansatt i kommunen, slik det kan fange opp en produsentinteresse som kan bli særlig berørt ved kommunesammenslåing: De kommunalt ansatte er den gruppen yrkestagere som i størst grad må regne med endringer i arbeidsforhold og –oppgaver ved sammenslåinger (Baldersheim m.fl. 2003:20). Effekten her er betydelig og signifikant ($p= 0,03$). Dette tyder på at spørsmålet om kommunesammenslåinger ikke utelukkende

¹⁷ Samvariasjonen (kovariansen) mellom høyreparti- og sosialistresponsen (τ_{12}) og den mellom kommunegjennomsnittet og partiresponsene (τ_{01} og τ_{02}) er selvsagt også relevante her. Alle holder seg imidlertid rundt hhv. 0,23, 0,00 og 0,18 for alle modeller VII-XII.

trenger å handle om velgernes synspunkter. Dersom politikere har avgjørende makt - for eksempel til å sette saker på dagsorden – kan deres egeninteresse lett bli et demokratisk problem i spørsmålet om kommunesammenslåing. Inkluderingen av disse variablene endrer imidlertid ikke på mønsteret vi ellers har funnet. Hovedresultatet er at kommunesammenslåinger hindres når de økonomiske og politiske forskjellene mellom aktuelle sammenslåingspartnere øker.¹⁸

4.4 En kort oppsummering av analysene – og noen implikasjoner

Hva er så hovedresultatet av analysene vi har gjennomført? En ting er de *substansielle* resultater slik de nettopp er gjennomgått. Vi gjengir disse i tabell 4.4, der vi også repeterer de hypotesene vi fremsatte i kapittel 2.

Tabell 4.4: Oppsummering av funn vedrørende de ulike hypoteser

Hypotese 1: Skepsisen mot sammenslåing avtar desto høyere anslått stordriftsgevinst.	(+)
Hypotese 2: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto mer ens egen kommune må dele egne eksogene økonomiske ressurser med andre fattigere sammenslåingspartnere.	+
Hypotese 3: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått skatte- og avgiftsnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå.	+
Hypotese 4: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått skatte- og avgiftsnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå, men representanter for sosialistpartier er mindre sensitive for denne forskjellen enn representanter for andre partier.	-
Hypotese 5: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått eiendomsskattsnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå, men representanter for sosialistpartier er mindre sensitive for denne forskjellen enn representanter for andre partier.	(+)
Hypotese 6: Skepsisen mot sammenslåing vokser desto høyere anslått gebyrnivå i den sammenslåtte kommunen sammenlignet med nåværende nivå, men representanter for sosialistpartier er mer sensitive for denne forskjellen enn representanter for andre partier.	(+)

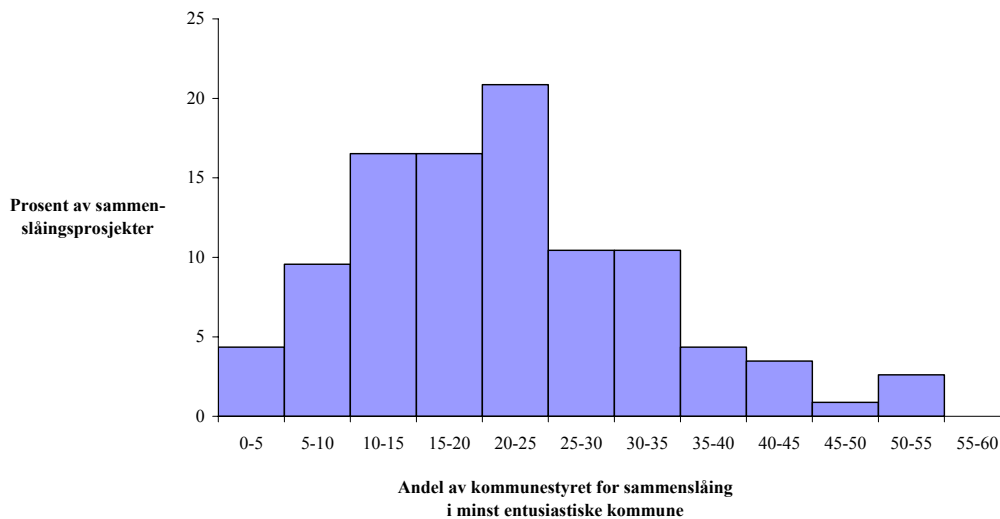
Forklaring: + angir at retningen i hypotesen finner støtte i analysene, - at retningen ikke finner støtte. Parenteser angir at funnet ikke er signifikant på konvensjonelt nivå (10 prosent).

¹⁸ Det skal også nevnes at effekten av andre individvariabler har vært testet uten at koeffisientene rapporteres her: Kjønn, utdanning, alder og ønske om gjenvalg. Ingen av variablene ga signifikante effekter, og modellene som inneholder også disse variablene endrer ikke på hovedmønstrene slik de gjengis her.

En annen ting er om analysene også har hatt noe for seg rent *metodologisk*. Det kan være nyttig å se resultatene vi har presentert her opp mot det som kanskje er den vanligste metoden i tilsvarende analyser. I appendiks C (tabell C1) er gjengitt en konvensjonell logistisk regresjon med variablene i modell XII fra tabell 4.3. Alle variabler er her analysert på respondentnivå (modellen inneholder ingen *random effects*). Noen av fordelene med flernivåanalyse som ble nevnt i kapittel 3 kan ses direkte i sammenligningen mellom de to spesifikasjonene. For det første kan en se at de fleste kommunenivåvariablene har større t-verdier i den konvensjonelle analysen. Dessuten ser vi en viss vridning av effektene, særlig i effektivitetsgevinsten. For det andre ga flernivåanalysen en sterkere test på hypotesen om at sterke partipolitiske reaksjoner på forventet skattepolitikk er utslagsgivende for synet på kommunesammenslåing. Som sagt makter vi med vårt materiale ikke å modellere partiforskjeller innenfor den enkelte kommune på en fullt ut meningsfull måte. Det substansielt interessante (dog ikke signifikante) resultatet kunne nok lettere blitt tolket i en slik retning med den konvensjonelle analysen, siden man der mangler muligheten til å modellere variasjonen i partieffekter direkte.

Til sist kan man spørre seg om våre modeller kan bidra til å kaste lys over omfanget av kommunesammenslåinger i Norge. Hva er de praktiske implikasjonene av de modellene vi har estimert? Per 25. november 2003 er det kun 19 kommuner av 434 som vurderer sammenslåing (ifølge KRDs nettsted om Kommunesammenslutning og interkommunalt samarbeid (Komsam), <http://odin.dep.no/krd/komsam/>). Ved hjelp av våre modeller kan vi estimere den forventede andelen av representantene i hvert kommunestyre som er for sammenslåing for alle aktuelle kommuner, når vi ellers har komplette opplysninger for de uavhengige variablene. Etersom vi ikke har registeropplysninger om ansettelsesforhold for kommunestyrerepresentantene, benytter vi modell XI (som inkluderer formannskapsmedlemskap) og beregner den forventede andelen for sammenslåing som $E_j = \sum p_{ij} / n_j$, der p_{ij} er den estimerte sannsynligheten for å ville slå egen kommune sammen med naboen(e) for representant i i kommune j gitt ved modellen, og der n_j er antallet representanter i kommune j . Siden hver enkelt kommune innenfor et sammenslåingsprosjekt også har vetorett, kan det være

meningsfullt å undersøke hvor stor forventet andel av kommunestyret som er for sammenslåing i prosjektets minst sammenslåingsvillige kommune. Resultatene av estimeringen gjengis i figur 4.2.



Figur 4.2: Estimert andel av kommunestyret for sammenslåing i sammenslåingsprosjektets minst entusiastiske kommune. (N=115)

Som kan ses av figuren har de fleste av SSBs sammenslåingsprosjekter (21 prosent) minst en kommune der kun mellom 20 og 25 prosent av representantene er for sammenslåing. Kun 3 av prosjektene (2,6 prosent) har en minste sammenslåingsvillige kommune der over 50 prosent av representantene er for sammenslåing, og ingen av prosjektene inneholder kommuner der alle har mer enn 55 prosent oppslutning for sammenslåing.

Estimatene baserer seg selvsagt på de analyser av politikerresponser vi i det foregående har gjennomført. Dermed er det ikke sikkert at den gir et korrekt bilde av sammenslåingsiveren i Norge. Tross alt legges det opp til at kommunenes befolkning selv skal ha det avgjørende ordet, og vi har sett at enkelte trekk ved kommunestyrerepresentantene selv synes å spille inn på sannsynligheten for å ville slå egen kommune sammen med naboene. Vi har størst tro på det *analytiske* resultatet med hensyn til vektleggingen av *output*-faktorer (endring av inntekt og politikk) som et generelt resultat (som gjelder for både politikere og velger). *Prediksjonene* her

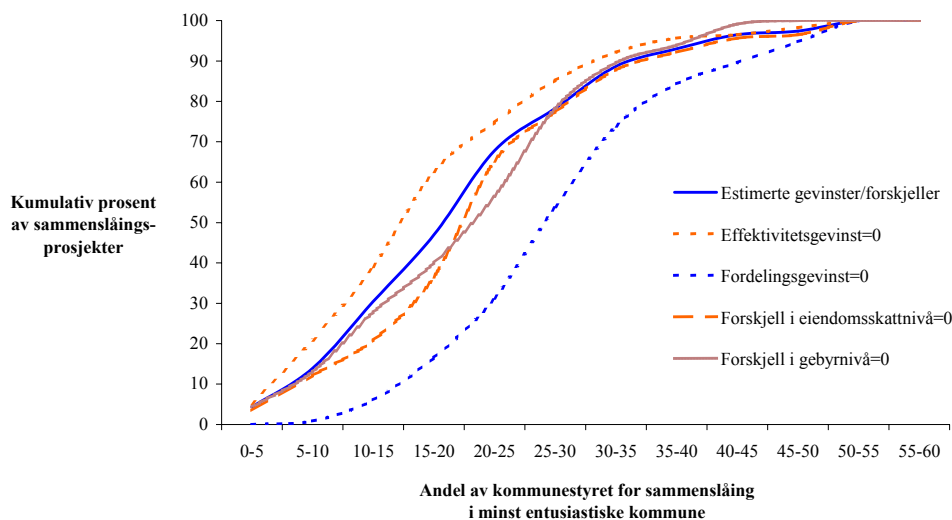
trenger ikke å være overmåte presise. Men dersom man er villig til å anta at politikere og deres velgere ikke er vesentlig forskjellige, kan figuren i det minste gi en pekepinn. Med disse forbeholdene understreker figuren det man kan få inntrykk av er realitetene: Kommunesammenslåing som frivillig beslutning fører kun i begrenset omfang til faktiske sammenslåinger. Og politiske og økonomiske forskjeller mellom kommunene ser ut til å være en av de betydeligste hindringer i så måte.

Men hvor stor rolle spiller de enkelte faktorer i praksis? Tabell B1 i appendiks B kan gi en viss pekepinn. Vi ser at den gjennomsnittlige fordelingsgevinsten for de 330 kommunene som inngår er negativ (et tap på 2 440 kroner per innbygger). I det ekstreme tilfellet tapes over 34 000 kroner per innbygger når egne inntekter må deles med de andre i sammenslåingsprosjektet. De anslåtte økninger i eiendomsskatt og gebyrer som følge av sammenslåing er små for gjennomsnittskommunen, med henholdsvis 130 og 40 kroner per husstand. Men vi ser også at den anslåtte forskjellen kan være så stor som 4 000 kroner når det gjelder eiendomsskatt, og gebyrer anslås i det ekstreme vokse med 4 000 kroner per husstand eller synke med rundt 6 000 kroner per husstand. Det synes altså å være mindre å reagere på når det gjelder anslåtte endringer i skatte- og avgiftspolitikken enn når det gjelder inntektsfordeling. På den annen side har vi funnet en markant sensitivitet overfor det førstnevnte forholdet. Men hvor finner vi de ytterlighetene vi her har pekt på, og som det kan reageres kraftig på?

Tallene i tabell B1 kan være villedende - de kan i teorien skrive seg fra et fåtall sammenslåingsprosjekter. Kanskje er det slik at de aller fleste sammenslåingsprosjekter består av økonomiske og politiske likemenn? Dersom det for eksempel er slik at de fleste sammenslåingsprosjekter består av enten overveiende rike eller overveiende fattige kommuner, skulle ikke inntektsforskjeller i seg selv legge noen større demper på sammenslåingsiveren totalt sett. Dessuten kan det tenkes at preferansene for skattepolitikk har regional utbredelse, slik man kan anta at det reflekteres i de landsdekkende partienes regionale kjerneområder. Eller det tenkes at mange sammenslåingsprosjekter selv utgjør eller er en del av et større pendlingsdistrikt som bidrar til konkurranse mellom kommuner om innbyggere og skattekraft (Baldersheim m.fl. 2003:4). Kanskje er inntektsforskjellene og forskjellene i skatte- og avgiftspolitikken allikevel så liten innenfor de fleste prosjekter at de

reaksjonsmønstrene vi har funnet ikke kommer særlig til anvendelse? Man kan spørre hva som ville skjedd dersom de enkelte gevinster/forskjeller ikke lot seg realisere. Hva ville det ha å si for den totale sammenslåingsiveren?

Vi simulerer derfor utfallene for kommunene ved å sette de aktuelle gevinstene/forskjellene til 0, og beregner deretter fordelingen av sammenslåingsprosjekter etter minst sammenslåingsvillige kommune slik vi gjorde det i figur 4.2. Slik kan man få et inntrykk av det potensiale som ligger i de nevnte gevinster/forskjeller totalt sett. Resultatet ses i figur 4.3 nedenfor. Her er den mørke heltrukne linjen den kumulative fordelingen av sammenslåingsprosjekter slik vi beregnet den i figur 4.2.



Figur 4.3: Simulert andel av kommunestyret for sammenslåing i sammenslåingsprosjektets minst entusiastiske kommune. Effekt av simulerte endringer i gevinster/forskjeller. (N=115).

For det første ser vi at bortfallet av effektivitetsgevinsten ser ut til å ha en viss effekt, slik det drar fordelingen mer mot venstre (flere prosjekter med sterkt skeptiske kommuner). For det andre ser vi at bortfallet av politiske forskjeller mellom kommunene ser ut til å ha kun beskjeden effekt totalt sett. Fordelingen skyves kun noe mot høyre (noen flere prosjekter med mindre skeptiske kommuner). En nærmere undersøkelse av hva dette skyldes ligger utenfor rammene av denne oppgaven. Vi kan allikevel illustrere selve poenget ved hjelp av noen enkle analyser av forskjeller i

skatte- og avgiftspolitik mellom kommunene. Dersom vi gjennomfører variansanalyser der henholdsvis frie inntekter per innbygger og totale skatter (eiendomsskatt og gebyrer på teknisk sektor) er avhengige variabler og der de uavhengige (kategoriske) variabler er tilhørighet til et av de sammenslåingsprosjekter vi i analysene ellers har lagt til grunn, er resultatene følgende: I modellen der totale skatter og avgifter skal forklares er den justerte $R^2=0,35$, mens modellen som forklarer variasjonen i frie inntekter gir en justert $R^2=-0,20$.¹⁹

Resultatene ovenfor er i tråd med noen av de resonnementer vi har vært inne på: Det er en tendens til at kommunene ligger i et distrikt som karakteriseres av homogene politiske preferanser og konkurranse mellom kommunene i et distrikt kan ha den effekt at skattenivåene utjevnes (der det sistnevnte forholdet *kan* være noe av forklaringen på det første). Den sistnevnte forklaringen henger dessuten sammen med de reaksjonsmønstre vi ellers har funnet: Der velgere *har* sterke preferanser og lett *kan* reagere på dem ved å flytte eller true med å flytte har konkurransen sannsynligvis *allerede* virket. Totalt sett ser faktiske politiske forskjeller ikke ut til å være den største hindringen for kommunesammenslåinger i Norge. Samtidig ser vi i figur 4.3 at forhold som ikke er like politisk sensitive og som kommunene heller ikke er like mye herre over spiller større rolle: Når fordelingsgevinsten settes til 0 skyves fordelingen av sammenslåingsprosjekter relativt kraftigere mot høyre (flere prosjekter med relativt mer sammenslåingsvillige kommuner). Inntektsulikheter mellom kommunene synes å være en betydelig hindring for kommunesammenslåinger i Norge.

¹⁹ Den justerte R^2 tar i motsetning til en “vanlig” R^2 hensyn til antallet variabler relativt til antallet enheter i analysen. I analysene her er denne distinksjonen spesielt viktig i og med at sammenslåingsprosjektene i vårt materiale kan inneholde svært få kommuner ($330/115=2,9$ kommuner i gjennomsnitt).

5 Konklusjoner: Frivillige kommunesammenslåinger og en ny kommunestruktur

Vi innledet denne oppgaven med peke på en mulig beveggrunn for det økende politiske fokuset på kommunesammenslåinger: Å skape flere kommuner med større bæreevne, økt kompetanse og dermed mer handlefrihet. “[K]ommunene vil [da] få større frihet”, uttaler for eksempel kommunalminister Erna Solberg i et intervju (Thompson 2003b:39). Under forutsetning om at kommunesammenslåinger skal skje frivillig, stilte vi så spørsmålet om den formelle handlefriheten kommunene tross alt har kan være til hinder. Kan spesielt forskjellen i skatte- og avgiftspolitikken fra den ene kommunen til den andre stå i veien for sammenslåing?

Vi tok dernest utgangspunkt i en sammenfatning av argumenter for store og små kommuner i Baldersheim m.fl. (2003) forskningsrapport *Er smått så godt? Er stort så flott?* I den teoretiske gjennomgangen fant vi for det første at argumentene der måtte tilpasses beslutningen den enkelte kommunen og dens innbyggere står overfor. For det andre stilte vi spørsmål om ikke andre faktorer også må tas i betraktning, spesielt når det er kommunene selv som skal ta beslutningen. Den nevnte forskningsrapporten av Baldersheim m.fl. dokumenterer at spesielt deltagelsesaspektene ved kommunestørrelse kan være av betydning: Gjennom empiriske analyser vises at lokalpolitisk kunnskap og tillit er avtakende med økende kommunestørrelse. Det dokumenteres samme sted at folk i små kommuner er mer tilfreds med tjenesteytingen enn folk i store kommuner. Men er det disse sidene ved småkommunene som forklarer at så få kommuner velger å slå seg sammen? Som et supplement til denne *input-*orienterte tolkningen (Easton 1965) fokuserte vi i det videre på enkelte sider av politiske utfall: Konsekvenser av sammenslåing for de samlede kommunale inntekter og for skatte- avgiftspolitikken. Når vi kobler kommunestyrerepresentantenes svar på spørsmålet om sammenslåing av egen kommune sammen med Langørgen m.fl.s (2002) sammenlåingsprosjekter er det empiriske hovedresultatet nokså klart:

Respondentene blir signifikant mer skeptiske til sammenslåing jo mer egen kommune må dele sine inntekter med andre, og jo høyere skatte- og avgiftsnivå i nabokommunene sammenlignet med eget. Substansielt sett øker villigheten til å slå egen kommune sammen med andre også med størrelsen på den anslåtte stordriftsgevinsten. Effekten her er av samme størrelsesorden som effekten av inntektsfordeling, dog ikke signifikant. Dessuten finner vi at effektene av endret fiskalpolitikk er sterkest, noe som er i tråd med vanlige oppfatninger om skatter og avgifters upopularitet (Boyne 1996). På bakgrunn av en rimelig teoretisk antagelse om at politikerne er spesielt lydhøre for velgernes skatte-, avgifts- og tjenestenivåpreferanser, tolker vi dette funnet generelt: Velgere som politikere er opptatt av disse forholdene når sammenslåing av egen kommune vurderes. At resultatene baserer seg på responsen hos lokalpolitikere kan dog være en svakhet, og videre forskning som undersøker velgernes reaksjoner direkte er det neste naturlige skritt. Dessuten skal det presiseres at resultatet må ses som *ett* bidrag i debatten: Som ble understreket i oppgavens metodedel (kapittel 3) gir modellene bak disse resultatene på langt nær noen perfekt tilpasning mellom modeller og data – et ikke ukjent fenomen innenfor samfunnsvitenskapelige studier generelt.

Samlet sett bidrar uansett resultatene til å validere *output*-orienteringen som teoretisk perspektiv, slik det er funnet holdepunkter for dette også i tidligere forskning (Pettersen og Rose 1997). Men, betyr dette at deltagelsesaspektene ikke er viktige? Svaret er tvetydig. For det første finner vi få signifikante effekter av kommunestørrelse i vår analyse. Dette kan kanskje bidra til en skarpere debatt om hva som egentlig står på spill når kommuner vurderer sammenslåing. Våre resultater tyder på at de politiske utfall og tjenestenivået i seg selv ses som meget viktig, og at de små kommunenes demokratiske fordel kan være overdrevet som det største hinderet for sammenslåing: Den multivariate analysen viser at en del av motstanden mot sammenslåing i små kommuner skyldes de nevnte *output*-forhold snarere enn andre faktorer som samvarierer med kommunestørrelse. En tilhører til et lokalt innlegg av kommunalministeren mente for eksempel at “vest-telemarkingene var overdemokratisert [...] vi kan da ikke trenge 130 lokalpolitikere” (Kommunal Rapport 2004).

For det andre er det i analysene fokusert *eksplisitt* på bekreftende analyser av *output*-effekter. Dette kommer til uttrykk gjennom en mer spesifikk operasjonalisering av variablene som måler endringer i kommunale inntekter og skatte- og avgiftspolitik. Det “konkurrerende” deltagerdemokratiske og kommunitære perspektivet behandles stemoderlig, og henvises til tester med det mangeslungne residualmålet “kommunestørrelse” som testvariabel. Dette trenger ikke være den foreliggende oppgavens skyld alene. Økonomi *er* simpelthen viktig, og data om økonomiske forhold registreres og foreligger overalt. Dette henger sammen med det siste poenget:

For det tredje finner vi uansett interessante mønstre i analysene som tyder på at kommunestørrelse har en viss betydning. Vi fant at det slett ikke er de aller minste kommunene (under 3 000 innbyggere) som er mest skeptiske til sammenslåing, men heller de med mellom 3 000 og 6 000 innbyggere. Dette tyder på at det kan være vanskelig å koble ett aspekt alene opp mot kommunestørrelse. Det er i alle fall ikke slik at en teoretisk monoton sammenheng mellom kommunestørrelse og deltagelseskvalitet finner støtte i vårt materiale. Vår tolkning av mønstret var at de minste kommunene spesielt sliter med rekrutteringsproblemer som kan være større enn de demokratiske kvaliteter som ellers kan tilbys. Kanskje kan det også være slik at forholdet mellom befolkningen og de styrende blir “for nært” i små kommuner (Heløe 2003). Dette siste kan være en spekulativ konklusjon all den tid det er politikerne selv som undersøkes. Vi skal straks se på spørsmålet om våre resultatets generaliserbarhet. Først skal vi kun påpeke at funnene i denne oppgaven kan bidra noe, og at det trengs ytterligere empirisk forskning omkring kommunesammenslåinger som søker å skille skarper mellom ulike konsekvenser slik de kan være *forskjellige* for velgere og politikere.

Kan så resultatene si noe om holdninger utover vårt materiale. Vi har allerede argumentert for at våre responsdata i seg selv holder rimelig god kvalitet (kapittel 3). Handelshøyskolen BI/NIBRs undersøkelse av lokalpolitikere viser ingen tegn til store skjevheter langs viktige dimensjoner (Monkerud 2003), og variasjonen i data slik de kobler Langørgen m.fl.s. (2002) sammenslåingsprosjekter sammen med førstnevnte virker tilfredsstillende. Vi argumenterte også for at Langørgen m. fl.s (2002)

sammenslåingsalternativer kan være et mer interessant teoretisk univers enn kommunesektoren som helhet. På den annen side kan selve utvalget av kommuner og respondenter innenfor kommunene ses som begrenset. Men kan våre politikerdata også si noe om hvordan holdningene varierer i opinionen? Det siste poenget i forrige avsnitt antydte at respondentenes egeninteresse også kan være en del av bildet. Politikernes svar kan like gjerne reflektere egeninteresse av å beholde kommunen som den er. I vår sammenheng er spørsmålet: Er de effekter vi har assosiert med velgerreaksjoner systematisk påvirket av forhold som kan knyttes opp mot politikernes egeninteresse? Vi har ingen teoretiske holdepunkter for å konkludere med det, og vi finner heller ikke slike effekter i de empiriske analysene. Det vi derimot finner er at medlemmer av formannskapet og representanter med bakgrunn fra kommunal sektor er mer skeptiske enn andre til sammenslåing av egen kommune.

Den andre siden av mynten – en side vi ikke i det hele tatt har behandlet empirisk – er at større kommuner gir muligheter for mer og “større” politikk, noe som ikke burde være fremmed for profesjonelle politikere. I den grad politikere har makt i faktiske sammenslåingsprosjekter, kan slike forhold ha betydning for sammenslåingsprosessen utfall. I sammenslåingsprosessen mellom Bodø og Skjerstad gikk for eksempel et samlet kommunestyre i sistnevnte kommune inn for sammenslåing.

Folkeavstemningen ga 325 stemmer for sammenslåing og 323 mot (Kommunal Rapport 2003b). Er dette et utslag av at politikerne har utsikter til en mer spennende politisk hverdag i en større kommune, utsikter som mer enn oppveier for de posisjoner man har opparbeidet seg i den gamle kommunen? Eller ser vi et eksempel på at en moteriktig *management fad* spres til lokale elitemiljøer? Er dette et eksempel på spredningen av *New Public Management*-tankegang mellom ulike elitegrupper, med dens vekt på effektiv drift og økt kostnadseffektivitet (Christensen og Læg Reid 2001:92-93)? Av plasshensyn har vi i analysene bare så vidt vært innom problemkomplekset som kretser rundt “elite”-effekter. Og vi har kun antydte noen interessante områder for videre forskning der finere analyser kunne vært på sin plass. Uansett synes resultatene i vår analyse å understreke at velgernes preferanser for politiske utfall *i seg selv* er en uavhengig og sterk kilde til variasjon i holdninger til sammenslåing - også når vi ser på holdninger hos den lokalpolitiske elite. Men dette

betyr altså *ikke* at vi har isolert den absolutt største variasjonskilden til lokalpolitikernes eller befolkningens holdninger.

Resultatene i den foreliggende studien gir allikevel en teoretisk pekepinn, slik “elite”-effektene i noen grad kan være kontrolleffekter: Svargivningen på et hypotetisk spørsmål i et spørreskjema åpner for at mer eller mindre private synspunkter også kan komme til uttrykk. Vi finner først og fremst effekter av faktorer som kan knyttes opp mot en disiplinierende partikonkurranse, dvs. endringer i tjenestenivå og skatte- og avgiftspolitik. Eksempelvis skapte Arbeiderpartiets forslag om å gjeninnføre eiendomsskatt i Oslo sterk politisk posisjonering langs høyre-venstre-aksen (se for eksempel Aftenposten 2003). Vi har også sett at skattespørsmålet følger et klart høyre-venstre-mønster når vi ser på kommunestyrerepresentantenes holdninger (tabell 2.3). Dette taler for at vi vil finne slike effekter også i praksis. Effektene av egeninteresse på preferanser vi har funnet her, kan med andre ord vise seg vanskelig å forfølge i faktiske sammenslåinger. Og om lokalpolitikere selv ikke ønsker å teste ut denne hypotesen, kan man hevde at andre før har gjort det for dem: En av de største spontane omveltningene i norsk politikk kom i forbindelse med sammenslåingen av kommunene i Fredrikstadorrådet i 1994. Ad-hoc-organisasjonen “Nei til Storkommune” var etter det påfølgende valget den største gruppen i kommunestyret (Amdam m.fl. 2003:62), og fikk under navnet “Onsøylista” 6,3 prosent av stemmene ved siste valg.²⁰ Dette tyder på at man må forvente velgerreaksjoner også ved fremtidige sammenslåinger. Kanskje vil det uansett hvem som skal bestemme i sammenslåingsspørsmålet – de sentrale myndigheter eller kommunenes selv – vise seg vanskelig med omfattende reformer. Dersom velgerne også straffer partiene på Stortinget for sentralt initierte sammenslåinger, er det kanskje ikke så merkelig at de nasjonale partienes politikk er som de er. Kan hende er det slik at Høyre *kan* være pådriver i sammenslåingsspørsmålet fordi partiet har få kjernevelgere i aktuelle småkommuner. Spørsmålet er om de andre partiene er like lystne på en lignende rolle.

Selv sentralt bestemte kommunesammenslåinger kan altså vise seg vanskelige. Men hvorfor er det slik? Mellom 1958 og 1968 ble antallet kommuner i Norge tross alt redusert fra om lag 750 til 450 (Baldersheim m.fl. 2003:15). Hvorfor skulle en

²⁰ Se http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_ostfold/valg_2003_ostfold/2807283.html.

sanering være vanskeligere i dag? Hvorfor er det slik at “frivillighet” er det lengste man er villige til å strekke seg? Kanskje har sammenhengen mellom styrken i lokale politiske fellesskap på den ene siden og småkommunestørrelse på den andre styrket seg med tiden? Baldersheim m.fl. (2003:kapittel 3) viser som sagt at både den sosiale kapitalen og visse deltagelsesaspekter er noe større i små sammenlignet med store kommuner. Det mest fremtredende trekket er allikevel likhetene mellom store og små kommuner, og det er kun synkront materiale som presenteres. Samtidig gjør ny alment tilgjengelig teknologi (IKT) sitt til at sammenhengen mellom kommunestørrelse og et velfungerende politisk fellesskap er av avtakende betydning (Baldersheim m.fl. 2003:kapittel 7). Forklaringen på den generelle motstanden mot kommunesammenslåinger må trolig søkes andre steder.

Å sette kommunesammenslåinger på *dagsorden* – det får så være om det skjer under overskriften “frivillig” – kan være det beste man får til uten ekstraordinære kraftanstrengelser. Allikevel rettes det retorisk en moralsk pekefinger mot de sentrale myndigheters rolle: “[D]et eneste Stortinget burde mene noe om, nemlig kommunestruktur, mener Stortinget ingenting om” (rådmann Einar Evensen i Sarbsborg i Thompson (2003c:72)). Bør kommunesammenslåinger være frivillige? På hvilken måte bør de eventuelt være ufrivillige?

Vi skal avslutningsvis forsøke å belyse disse spørsmålene ved å ta tak i de kvaliteter som rykkes opp når man “utenfra” kommer inn og endrer kommunegrensen. For det første kan det hevdes at de kommunitære og deltagelsesdemokratiske verdier som er bygget opp lokalt er lokalsamfunnets eie – uavhengig om de er konstruksjoner fra tidligere kommuneinndelinger. At de sentrale myndigheter med et pennestrøk skal kunne rive ned slike *kulturelle fellesskap* støter trolig *sterkt* mot folks rettferdighetssans. I den foreliggende studien finner vi visse holdepunkter for eksistensen av slike “småkommunekvaliteter”, og det bør også være en ledetråd for de sentrale myndigheter. Dette taler for at kommunesammenslåinger bør være frivillige. Vårt klareste funn er imidlertid at det er tjenestenivå og skatte- og avgiftspolitikken det legges vekt på når sammenslåing vurderes lokalt. En innskytelse: Dette er et sunnhetstegn slik det fanger opp det nesten selvsagte at politiske utfall registreres og reageres på. Det viser i sin tur at den normative begrunnelsen for kommuner –

tilpasningen til lokale preferanser – har noe for seg (Tiebout 1956; Oates 1972). Også dette må være en ledetråd for de sentrale myndigheter: Kommuneinndelingen bør sikre en effektiv konkurranse mellom kommunene. I analysene har vi imidlertid funnet tegn til at preferansene innenfor sammenslåingsprosjektene kan være nokså like. Dette tyder på at *allokerings effektiviteten* i kommunesektoren ikke nødvendigvis vil forringes betydelig ved en omfattende inndelingsreform. På den annen side *kan* en omstrukturering føre til et effektivitetstap i den grad et fragmentert kommunenabolag er med på å “skjerpe” politikernes anstrengelser for å drive kommunen effektivt (med laveste mulige skatter og avgifter). Dette er også et spørsmål som må undersøkes nærmere. Uansett kan vårt spørsmål nå i større grad fokusere på de sentrale myndigheters rolle som finansiell kilde og som regulator:

For det andre har vi altså sett at staten i stor grad bestemmer kommunenes inntekter gjennom det sentrale finansieringssystemet. Samtidig er det lokale handlingsrommet med hensyn til skattlegging sterkt regulert. At statlig inngripen i sammenslåingsspørsmålet skulle støte mot en slags fritt utøvd konkurranse om velgere med ulike preferanser er ikke særlig treffende. Det er de sentrale myndigheter som bestemmer omfanget av konkurransen og tilpasningen gjennom å bestemme inntektsrammer og dermed inntektsbehov og gjennom å regulere kommunenes beskatningsfrihet. Vi har også funnet holdepunkter for at inntektsforskjeller spesielt hindrer kommunesammenslåinger. Sett på denne måten *bør* kommunesammenslåinger ikke være frivillige. Og da kan man innvende: “[De sentrale] politikere har abdisert fra sitt ansvar for å arrangere rammebetingelsene for kommunene” (Rattsø 2003:37). At man løper fra sin regulatoriske rolle i kommuneinndelingsspørsmålet når en slik rolle ellers *definerer* staten kan synes paradoksalt. På den annen side hører vi nettopp uttalelser om at “statens makt øker, og kommunene blir maktesløse når de har for lite penger og når de blir detaljstyrt for mye fra staten”²¹.

I sitatene ovenfor står kampen mellom en synlig stat og representanter for like synlige kommuner. I den pågående kampen er det naturlig at det er disse institusjonene som står i fokus – og de blåses liv i gjennom den naturlige språkbruken. Så den

²¹ Som for eksempel stortingsrepresentant Morten Lund (Sp) uttaler det. Se <http://www.stortinget.no/stid/1996/s961017-01.html> - Morten%20Lund.1.

alternative oppfatningen. La oss viske vekk skillet mellom stat og kommune – og la oss tenke som så: Det er de samme velgerpreferansene vi har med å gjøre enten vi ser på de sentrale myndigheters oppfatninger eller kommunepolitikernes oppfatninger. Spørsmålet handler dermed om å ha makt over seg selv. Har Steven Lukes definisjon om at makt er evnen til å få noen til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort relevant her (Lukes 1977:11)? I hvilken grad kan man gjøre seg selv vondt? Siden 1960-tallet har kommunenes oppgaver og andel av tjenesteproduksjonen økt kraftig. I dag står kommunene for rundt 24 prosent av sysselsettingen i Norge, og de kommunale inntekter utgjør om lag 18 prosent av bruttonasjonalproduktet (1995) (Sørensen og Hagen 2001:13). I figur 4.1 så vi også at dagens kommuneinndeling i store og små (sammenslåingsaktuelle) kommuner faller fint sammen med fordelingen av de kommunale inntekter. Kommunestrukturen kunne saneres kraftig på 60-tallet, på en tid da en endring i kommunegrensene kun førte med seg omfordeling av små kommunale ressurser. Til sammenligning resulterte sammenslåingsrunden på 90-tallet i at antallet kommuner ble redusert fra 448 til 435. Her kan vi vise til paralleller på andre områder: På tross av klare ambisjoner om å styrke det lokale handlingsrommet ser utviklingen til å gå i motsatt retning. Ambisjonene er fremhevet i en rekke offentlige dokumenter. Gjennom innføringen av nytt inntektssystem for kommunene i 1986, revisjonen av dette i 1997 (Rattsøutvalget), revisjonen av kommuneloven i 1992 og det etterfølgende forslag om tilpasninger i andre særlover (“særlovstilpasningen”) har idéen om lokalt selvstyre vært styrende. Allikevel kan det hevdes at praktiske resultater taler for seg: I forhold til 1986 utgjør øremerkede tilskudd nå en større andel av samlede overføringer så vel som av kommunens frie inntekter, regeltettheten er økende, og man ser dessuten en økende tendens til å rettighetsfeste og dermed avpolitiserer velferdstjenester generelt.

Disse trekkene gjelder endringer i det sentrale *systemet* for fordeling av ressurser. En forklaring på endringsvegringen er at ressursene som står på spill er enorme og at viktige grupper kan komme til å tape mye dersom systemet endres. Dessuten: Dette systemet *foreligger*. Et fremtidig system der kommunene selv står for en større del av inntektene kan virke ganske fjernt og fremmed. Kan man forvente like sterke ambisjoner for endring når fordelingen av ressurser *i seg selv* står på spill? Kan

man videre egentlig forvente en større faktisk reduksjon i antallet kommuner ved å gi slipp på “frivillighetslinjen” og ved å gi de sentrale myndigheter det formelle ansvaret tilbake?

Mer enn å rope på Stortingets ansvar, kan det altså spørres etter måten ansvaret tas på. I en ny forskningsrapport av Rune Sørensen og Signy Vabo (2004) tas det til orde for at lokalt selvstyre kanskje bør grunnlovsfestes, nettopp på bakgrunn av den sentralistiske logikk vi var inne på ovenfor. Løsningen synes altså ikke å være at de sentrale myndigheter løselig er “seg sitt ansvar bevisst”. De sentrale og lokale myndigheter (Stortinget) må heller “binde seg selv til masten”. I spørsmålet om kommunesammenslåinger kan Baldersheim m.fl.s (2003) påpekning om de små beløp man kan spare inn være en relevant faktor. For det store flertallet av befolkningen er dette småbeløp i den store sammenhengen. Partienes konkurranse om velgerne trenger dermed heller ikke å fokusere videre på spørsmålet blant flertallet i de store kommunene – der stemmer man på det ene eller det andre partiet av andre grunner. I småkommunene er spørsmålet derimot meget sensitivt, slik at velgerne der i langt sterkere grad er potensielle partiskiftere. Det kan altså være slik at partikonkurransen i sammenslåingsspørsmålet står i småkommunene spesielt, og dette må stemmemaksimerende partier være opptatt av.²² Uavhengig av om det er kommunene eller de sentrale myndigheter som har det formelle ansvaret er situasjonen kanskje denne: Dersom man ikke kan “binde seg til masten” i kommuneinndelingsspørsmålet, må den allmenne kriseforståelsen forsterkes ytterligere.

²² Dette er en såkalt *swing voter*-modell, se for eksempel Lindbeck og Weibull (1993) og Dixit og Londregan (1998).

Litteratur

- Aftenposten (2002a): “Småkommuner taper kompetansekamp”, morgenutgaven 14. januar 2002.
- Aftenposten (2002b): “40 kommuner vurderer fusjon”, nettutgaven 25. november 2002.
- Aftenposten (2002c): “Solberg varsler tvang”, nettutgaven 25. november 2002.
- Aftenposten (2003): “Slakter Høyres regnestykke”, aftenutgaven 8. september 2003.
- Amdam, J., Barstad, J., Halvorsen, L. og Tangen, G. (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Forskningsrapport nr. 52. Volda: Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda.
- Alesina, A. og Spolaore, E. (1997): “On the Number and Size of Nations”, *The Quarterly Journal of Economics* 112: 1027-1056.
- Baldersheim, H., Pettersen, P. A., Rose, L. E. og Øgård, M. (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Bolton, P. og Roland, G. (1997): “The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis”, *The Quarterly Journal of Economics* 112: 1057-1090.
- Borge, L.-E. (1991): “The restructuring process in small and large municipalities: a dynamic model of local government priorities in Norway”, *Working Paper*, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, Trondheim.
- Borge, L.-E. (2000): “Charging for public services: the case of utilities in Norwegian local governments”, *Regional Science and Urban Economics* 30: 703-718.

- Borge, L.-E. og Rattsø, J. (2003): “The relationships between costs and user charges: the case of a Norwegian utility service”, *Working Paper*, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, Trondheim.
- Borge, L.-E. og Rattsø, J. (2004): “Income distribution and tax structure: Empirical test of the Meltzer-Richard hypothesis”, *European Economic Review*, kommer.
- Borge, L.-E. og Sørensen, R. J. (2001): “Aggregating Spending Preferences: An Empirical Analysis of Party Preferences in Norwegian Local Governments”, *Public Choice* 110: 225-243.
- Boyne, G. A. (1996): *Constraints, Choices and Public Policies*. Greenwich, CT.: JAI Press.
- Brink, A. (2003): “The Break-Up of Municipalities – Voting Behavior in Local Referenda”, *Working Papers in Economics* no. 58, Department of Economics, Göteborg University. Se <http://swopec.hhs.se/gunwpe/abs/gunwpe0058.htm>.
- Bryk, A. S. og Raudenbush, S. W. (1992): *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*. Newbury Park: Sage.
- Bukve, O. (1999): *Samanslåing, samarbeid eller status quo? - Kva bør skje med kommunestrukturen*. Rapport nr. 1/99, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Sogndal.
- Bukve, O. (2002): “Demokrati, effektivitet og debatten om kommunestrukturen”, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 3: 263-283.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2001): “New Public Management i norsk statsforvaltning” i Østerud, Ø. og Tranøy, B. S. (red.): *Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal.
- Coase, R. H. (1960): “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.

- Dixit, A. og Londregan, J. (1995): "Redistributive Politics and Economic Efficiency", *American Political Science Review* 89: 856-866.
- Dixit, A. og Londregan, J. (1998): "Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics", *Quarterly Journal of Economics* 113: 497-529.
- Easton, D. (1965): *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Fimreite, A. L. og Flo, Y (2002): "Den besværlige lokalpolitikken", *Nytt Norsk Tidsskrift* 3: 310-321.
- Goldstein, H. (1999): *Multilevel Statistical Models*. Se http://www.ats.ucla.edu/stat/examples/msm_goldstein/goldstein.pdf.
- Hagen, T. P. og Sørensen, R. J. (2001): *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, J. C. (1970): *Administrative grenser og tettstedsvekst*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hansen, T. (2003): "Lokal froankring og politisk deltakelse" i Kommunenes Sentralforbund (red.): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Heløe, L. A. (2003): "Vil demokratiet tape på større enheter?", *Horisont* 4(2): 80-89.
- Hox, J. J. (1995): *Applied Multilevel Analysis*. Amsterdam: TT-Publikaties.
- Jenssen, F. (2004): "Strukturelle utfordringer for kommunesektoren", innlegg på Styringsdialogkonferansen i Nord-Trøndelag, 6. januar.
- Johansen, L. (1978): *Lectures on Macroeconomic Planning Part 2*. New York: North Holland.

- Kalseth, J. og Rattsø, J. (1997): "Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway", *Economics and Politics*, 10:63-83.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002): *Rundskriv H18/02*. Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003a): *Rundskriv H8/03*. Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. April.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003b): *Rundskriv H29/03*. Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November.
- Kommunal Rapport (2003a): "Bygda består - men kommunen forgår", 28. mai.
- Kommunal Rapport (2003b): "Erna lokker til sammenslåing", 27. mars.
- Kommunal Rapport (2004): "Ja til kommunedebatten, nei til Ernas løsning", 11. februar.
- Langørgen, A., Aaberge, R. og Åserud, R. (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, Rapporter 2002/15, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, A. og Aaberge, R. (2003a): "Sammenslåing av kommuner: Gevinster å hente", *Samfunnsspeilet* 17(2): 2-8.
- Langørgen, A. og Aaberge, R. (2003b): "Gevinster ved kommunesammenslåing", *Dagens Næringsliv*, 7. juli.
- Levangeravisa (2003): "Hytteteiere reagerer på eiendomsskatt", 23. januar, se <http://www.levangeravisa.no/nyheter/article.jhtml?articleID=407188>.
- Lindbeck, A. og Weibull, J. (1993): "A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy", *Journal of Public Economics* 51: 195-209.
- Littell, R. C., Milliken, G. A., Stroup, W. W. og Wolfinger, R. D. (1996): *SAS System for Mixed Models*. Cary, NC: SAS Institute, Inc.

- Lukes, S. (1974): *Power: A Radical View*. Basingstoke: Macmillan.
- Martinussen, P. (2004): "Government performance and political accountability at the sub-national level: The electoral fate of local incumbents in Norway", *Scandinavian Political Studies*, kommer.
- Moisio, Antti (2003): "The impact of municipality mergers on local public expenditures in Finland", *paper* presentert på 7th Nordic Conference on Local Public Finance, Trondheim, 16-17 juni.
- Monkerud, L. C. (2003). *Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003. En redegjørelse for undersøkelsens relevans, gjennomføring og datakvalitet - samt noen hovedtendenser*, Discussion Paper 3/2003, Handelshøyskolen BI. Se [http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/Lookup/dp2003-03/\\$file/dp2003-03.pdf](http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/Lookup/dp2003-03/$file/dp2003-03.pdf) og [http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/Lookup/dp2003-03/\\$file/pd2003-03-vedlegg.pdf](http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/Lookup/dp2003-03/$file/pd2003-03-vedlegg.pdf).
- Monkerud, L. C. og Sørensen, R. J. (2004): "Hvorfor konkurranseutsette? En analyse av renovasjonstjenesten i Norge", i Johnsen, Å., Sletnes, I. og Vabo, S. I. (red.): *Konkurranseutsetting av kommunale tjenester*. Oslo: Abstrakt Forlag (kommer).
- Myers, R. H. (1986): *Classical and Modern Regression with Applications*. Boston: Duxbury Press.
- Myrvold, T. M. og Toresen, J. (2003): "Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteyting?" i Kommunenes Sentralforbund (red.): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- NRK (2003): "Deltagelse viktigere enn sammenslåing", se http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_hordaland/2658142.html.

- Oates, W.C. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Peters, G. B. (1991) *The Politics of Taxation*. Cambridge, MA.: Basil Blackwell.
- Pettersen, P. A. og Rose, L. (1997): “Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?”, i Baldersheim, H., Bernt, J. F., Kleven, T. og Rattsø, J. (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Rattsø, J. (2003): “Kommuner i veien for distriktpolitikk”, *Horisont* 4(2): 28-37.
- Rose, L. E. (2000): “Demokratiteori – forventninger og virkelighet”, kapittel 3 i Baldersheim, H. og Rose, L. E. (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, R. (1985): “Maxmizing Tax Revenue While Minimizing Political Costs”, *Journal of Public Policy* 5: 289-320.
- Selten, R. (1978): “The chain-store paradox”, *Theory and Decision* 9, 127-59.
- Singer, J. (1998): “Using SAS PROC MIXED to Fit Multilevel Models, Hierarchical Models and Individual Growth Models”, *Journal of Educational and Behavioral Statistics* 24: 323-355.
- Smaalenenes Avis (2003): “Uventet nei-råd”, 11. november, se <http://smaalenene.no/nyheter/article792483.ece>.
- Solberg, E. (2004): “Færre og større kommuner”, kronikk i *Verdens Gang*, 24. januar.
- Statistisk sentralbyrå (2000): *Standard for økonomiske regioner*. NOS C616.
- St.meld. 32 (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.prp. 82 (2000-2001): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002* (kommuneproposisjonen).

- St.prp. 66 (2002-2003): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004* (kommuneproposisjonen).
- Sørensen, R. J. (1997): “Styringsmessige konsekvenser av kommunale finansieringsformer”. Vedlegg 2 i NOU 1997:8: *Om finansiering av kommunesektoren*. Se http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/norges_off_utredn/.
- Sørensen, R. J. (2003): “Local government consolidations: The impact of political transaction costs”, *Working Paper*, Handelshøyskolen BI.
- Sørensen, R. J. og Vabo, S. I. (2004): *Sentraliseringsparadokset: Fører partienes konkurranse om velgeroppslutning til sentralisert kontroll av kommunene?* Research Report 4, Handelshøyskolen BI.
- Thompson, K. (2003a): “De fleste ordførere vil ha færre kommuner, *Horisont* 4(2): 10-25.
- Thompson, K. (2003b): “Slutt på frivillighet om ingenting skjer”(intervju med Erna Solberg), *Horisont* 4(2): 38-43.
- Thompson, K. (2003c): “Tvangsfusjon ga lykkelig resultat”(intervju med Einar Evensen), *Horisont* 4(2): 72-77.
- Tiebout, C. (1956): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Vabo, S. I. og Stigen, I. M. (2000): *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2000:128. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Young, R. (2002): “Economic factors in the secession calculus: A survey”, *Working Paper*, Department of Political Science, University of Western Ontario. Se <http://www.core.ucl.ac.be/PolIntDes/papers/young.pdf>.

Sentrale nettsteder:

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD): <http://odin.dep.no/krd/norsk/index-b-n-a.html>.

Landsforeninga for Vasskraftproduserande Kommuner: <http://www.lvk.no>.

Lovdata: <http://www.lovdata.no/>.

Norsk rikskringastning (NRK): <http://www.nrk.no/>.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD): <https://www.nsd.uib.no/>.

Statistisk sentralbyrå (SSB): <http://www.ssb.no/>.

Stortinget: <http://www.stortinget.no/>.

Appendiks A: Definisjoner og operasjonaliseringer for sentrale variabler

I det følgende dokumenteres variablene slik de benyttes i analysene i kapittel 4. Først dokumenteres analysenes avhengige responsvariabel, deretter de uavhengige variabler som benyttes i modellene I-XII. For variablene som skriver seg fra Handelshøyskolen BI /NIBRs spørreundersøkelse fra 2002 vises ellers til egen dokumentasjonsrapport (Monkerud 2003).

- **Responsvariabel: Ønske om sammenslåing av egen kommune med nabokommunen(e).** *Kilde: Handelshøyskolen BI/NIBR (2002)*

Kommunestyrerepresentantene svarte på følgende spørsmål i spørreundersøkelsen:

12. Mener du at din kommune bør slås sammen med en eller flere av nabokommunene? *Sett ett kryss.*

¹ Ja ² Nei

Blant gyldige svar er kodingen: Positiv respons (positiv til sammenslåing)=1 dersom respondenten svarer “ja”, 0 ellers.

- **Forskjell i eiendomsskattnivå og forskjell i gebyrnivå.** *Kilde: Norsk familieøkonomis Store Kommuneundersøkelse (1999)*

Begge variablene legger følgende standardhusstand til grunn for spørsmålet til kommunene om innkrevet eiendomsskatt og gebyrer på teknisk sektor (vann, avløp, renovasjon og feiing):

En familie på 4 som bor i en enebolig med et bruksareal på 150 m² bruksareal. Dette tilsvarer en normal husbankbolig, med en kjeller på 75 m². Huset har 2

toalett, 1 bad og et vannforbruk på 200 m³. Strømforbruket er på 25000 kWh. Boligen har 1 pipe, og omsetningsverdien er på kr. 750 000,-. Familien har en samlet inntekt på kr. 400.000,-

Gebyrnivået G_k i den enkelte kommunen settes til summen av gebyrer for vann, avløp, renovasjon og feiing. For eiendomskatt er det spurt om kommunen krever inn skatt for mer enn 50 prosent av husstandene: Dersom dette er tilfelle registreres svaret med “standardbeløpet”, hvis ikke registreres verdien 0. Her settes uansett eiendomsskattnivået i den enkelte kommune E_k til den registrerte verdien slik den foreligger fra *Norsk Familieøkonomis* side. Utrykkene for anslått endring i gebyrnivå G og endring i eiendomsskattnivå E beregnes så som et befolkningsveid gjennomsnitt av alle G_k (E_k) som inngår i sammenslåingsprosjektet minus G_k (E_k). Se ellers beregningsformel (2.1) i kapittel 3.

- **Andre endringsvariabler/kommunenivåvariabler**

Opplysningene her kommer fra flere kilder:

- 1) Frie inntekter per innbygger (skatt på inntekt og formue og statlige rammeoverføringer), renteutgifter, kommunens folketall. *Kilde: NSD/SSB*
- 2) Beregnede effektivitetsgevinster ved kommunesammenslåinger. *Kilde: Langørgen m.fl. (2002)*
- 3) Korrigerte frie inntekter. *Kilde: KRD (Kommuneproposisjonen 2002)*
- 4) Medlemskap i *Landsforeninga for Vasskraftproduserande Kommuner*. *Kilde: Foreningens egen medlemskapsliste (se <http://www.lvk.no>)*

- Uavhengige variabler på respondentnivå. *Kilde: Handelshøyskolen BI/NIBR (2002)*

Nedenfor følger spørsmålene i Handelshøyskolen BI/NIBRs spørreskjema til kommunestyrerepresentantene som ligger til grunn for analysenes uavhengige variabler på individnivå.

1) Partitilhørighet:

38. Hvilket parti representerer du i kommunestyret i inneværende periode (1999–2003)? *Sett ett kryss.*

- ¹ Fremskrittspartiet (FRP)
 - ² Høyre (H)
 - ³ Venstre (V)
 - ⁴ Kristelig Folkeparti (KRF)
 - ⁵ Senterpartiet (SP)
 - ⁶ Arbeiderpartiet (A)
 - ⁷ Sosialistisk Venstreparti (SV)
 - ⁸ Rød Valgallianse (RV)
 - ⁹ Kystpartiet
 - ¹⁰ Pensjonistpartiet
 - ¹¹ Andre lister : _____
- |_|_|

Blant gyldige svar er kodingen: Høyreparti=1 dersom respondenten svarer “Fremskrittspartiet” eller “Høyre”, 0 ellers; Sosialistparti=1 dersom respondenten svarer “Arbeiderpartiet”, “Sosialistisk Venstreparti” eller “Rød Valgallianse”, 0 ellers.

2) Formannskapsmedlem:

24. Er du i perioden 1999–2003 ordfører, varaordfører eller fast medlem i formannskapet? *Sett ett kryss pr linje.*

	Ja	Nei
Ordfører	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²
Varaordfører	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²
Fast medlem i formannskapet	<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/> ²

Blant gyldige svar er kodingen: Formannskapsmedlem=1 dersom respondenten svarer “ja” på minst ett av de tre delspørsmål, 0 ellers.

3) Kommunalt ansatt:

30. Hvilken yrkesstatus har/hadde du? *Sett ett kryss – velg det som passer best!*

- ¹ Selvstendig næringsdrivende
- ² Ansatt i en av kommunens etater
- ³ Ansatt i annen kommunal eller fylkeskommunal virksomhet
- ⁴ Ansatt i statlig virksomhet
- ⁵ Ansatt i privat bedrift
- ⁶ Ansatt i organisasjon
- ⁷ Ingen av delene

Blant gyldige svar er kodingen: Kommunalt ansatt=1 dersom respondenten svarer “Ansatt i en av kommunens etater”, 0 ellers.

Appendiks B: Deskriptiv statistikk for analysevariabler

Tabell B1: Deskriptiv statistikk for 330 kommuner i Langørgen m.fl.s (2002) moderate sammenslåingsalternativ

	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
3000-6000 innb. (=1)	330	0.29	0.46	0	1
6000-12000 innb. (=1)	330	0.13	0.33	0	1
12000+ innb. (=1)	330	0.11	0.31	0	1
Korrigerte frie inntekter ¹	330	109.17	23.81	87	289
Fordelingsgevinst ¹	330	-2.44	5.60	-34.27	8.23
Effektivitetsgevinst ¹	330	1.74	1.33	-5.46	3.90
Forskjell i eiendomsskattnivå ²	330	0.13	0.63	-4.17	3.96
Forskjell i gebyrnivå ²	330	0.04	1.10	-6.27	4.14
Gjeldsøkning ¹	330	-0.06	0.46	-3.69	1.23
Fordeling av kraftressurser ³	330	-0.03	0.36	-0.97	0.92

Tabell B2: Deskriptiv statistikk for 80 kommuner i Langørgen m.fl.s (2002) moderate sammenslåingsalternativ brukt i analysemodellene IV-VI og VIII-XII

	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
Andel for sammenslåing	80	0.46	0.25	0.00	0.89
3000-6000 innb. (=1)	80	0.26	0.44	0	1
6000-12000 innb. (=1)	80	0.21	0.41	0	1
12000+ innb. (=1)	80	0.26	0.44	0	1
Korrigerte frie inntekter ¹	80	101.58	14.55	87	162
Fordelingsgevinst ¹	80	-0.33	3.02	-9.30	5.10
Effektivitetsgevinst ¹	80	1.45	1.14	-1.93	3.85
Forskjell i eiendomsskattnivå ²	80	0.02	0.49	-1.50	1.88
Forskjell i gebyrnivå ²	80	-0.12	0.69	-1.99	1.44
Gjeldsøkning ¹	80	-0.07	0.49	-3.69	0.49
Fordeling av kraftressurser ³	80	-0.01	0.31	-0.88	0.86

1) måles i 1 000 kroner per innbygger, 2) måles i 1 000 kroner per husstand (4 personer), 3) måles som befolkningsveid gjennomsnitt av medlemskap i LVK (=1) over kommunene i sammenslåingsprosjektet minus eget medlemskap (=1).

Tabell B3: Korrelasjoner for 80 kommuner i Langørgen m.fl.s (2002) moderate sammenslåingsalternativ brukt i analysemodellene IV-VI og VIII-XII

	Andel for sammen- slåing	-3000 innb.	3000-6000 innb.	6000-12000 innb.	12000+ innb.	Korrigerte frie inntekter	Fordelings- gevinst	Effektivitets- gevinst	Forskjell i eiendoms- skattnivå	Forskjell i gebyrnivå	Gjelds- økning
-3000 innb.	-0,24										
3000-6000 innb. (=1)	-0,31	-0,36									
6000-12000 innb. (=1)	0,24	-0,31	-0,31								
12000+ innb. (=1)	0,33	-0,36	-0,36	-0,31							
Korrigerte frie inntekter	-0,15	0,51	-0,01	-0,21	-0,31						
Fordelingsgevinst	0,48	-0,60	-0,06	0,38	0,31	-0,35					
Effektivitetsgevinst	0,04	0,05	0,10	0,13	-0,27	-0,15	0,14				
Forskjell i eiendomsskattnivå	-0,25	0,02	0,19	-0,05	-0,17	-0,07	-0,13	0,08			
Forskjell i gebyrnivå	-0,15	0,25	-0,33	-0,08	0,16	0,11	-0,19	-0,16	-0,20		
Gjeldsøkning	0,13	-0,30	0,04	0,13	0,14	-0,22	0,35	-0,08	-0,08	-0,06	
Fordeling av kraftressurser	0,18	-0,23	0,10	0,04	0,10	-0,30	0,31	0,00	0,00	-0,03	0,27

Appendiks C: Eksempel på “konvensjonell” logit-regresjon

Tabell C1: Holdning til kommunesammenslåing (iv). Logit-regresjon uten *random effects* og med alle kovariater på respondentnivå (t-verdier)

	XIIb
Konstant	-1.21 (-1.41)
Høyreparti (=1) (<i>HOY</i>)	1.28 *** (7.42)
Sosialistparti (=1) (<i>SOS</i>)	0.46 *** (3.15)
3000-6000 innb. (=1)	-0.6543 *** (-2.74)
6000-12000 innb. (=1)	0.19 (0.65)
12000+ innb. (=1)	0.65 * (2.26)
Korrigerte frie inntekter	0.01 (1.03)
Fordelingsgevinst	0.13 *** (3.39)
Effektivitetsgevinst	0.18 *** (2.66)
Forskjell i eiendomsskattnivå (<i>E</i>)	-0.57 *** (-4.32)
Forskjell i gebyrnivå (<i>G</i>)	-0.37 *** (-3.22)
Samspill: <i>HOY</i> · <i>E</i>	-0.00 (0.00)
Samspill: <i>SOS</i> · <i>E</i>	0.15 (0.48)
Samspill: <i>HOY</i> · <i>G</i>	-0.46 (-1.44)
Samspill: <i>SOS</i> · <i>G</i>	-0.33 (-1.36)
Gjeldsøkning	-0.13 (-0.63)
Fordeling av kraftressurser	0.65 ** (2.33)
Formannskapsmedlem (=1)	-0.21 * (-1.65)
Kommunalt ansatt (=1)	-0.42 ** (-2.37)
N	1374
N (kommuner)	80
-2LL	1673.33
p(-2LL)	0.00
p(diff. -2LL ₀ , -2LL)	0.00

***) p<0.01, **) p<0.05, *) p<0.10. -2LL₀ refererer til -2LL i modell XII i tabell 4.3.