

Øremerking av tilskudd til kommunene

En studie av mulige årsaker til veksten i øremerkingen av tilskudd etter 1986

Knut Wedde



Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2005

Forord

Jeg er nå ferdig med masteroppgaven, og det må sies å være en god følelse. Det har vært en ny og spennende opplevelse å kunne fordype seg i et tema over relativt lang tid.

Jeg vil takke min veileder, professor Harald Baldersheim, for god veiledning. Han har gjennom prosessen kommet med gode og konstruktive råd.

Jeg vil også takke faren min, Morten, for å ha lest korrektur på oppgaven.

Til slutt vil jeg takke Vibeke for oppmuntrende ord i stunder da jeg har syntes det har gått noe sakte fremover.

Innhold

Kapittel 1 Hvorfor vokser de øremerkede tilskuddene?.....	1
1.0 Innledning og problemstilling	1
1.1 Finansieringen av kommunesektoren og bakgrunnen for endringen i 1986	2
1.2 Ulemper og fordeler med øremerkede tilskudd.....	9
1.2.1 Ulemper med øremerkede tilskudd	9
1.2.2 Fordeler med øremerkede tilskudd.....	14
1.2.3 Oppsummering om fordeler og ulemper med øremerkede tilskudd	15
Kapittel 2 Forklaringsmodellene	16
2.0 Forklaringsmodellene.....	16
2.1 Teorien om valgpsykluser	16
2.1.1 Konklusjon for Nordhaus sitt bidrag.....	19
2.1.2 Videreutvikling av teorien – ”rational political business cycles”	19
2.1.3 Testing av teorien med Norge som case.....	20
2.1.4 Oppsummering om valgpsykluser.....	21
2.1.5 Forklaringsmodell 1- min bruk av teorien om valgpsykluser	22
2.2 Forklaringsmodell 2 - borgerlige og sosialistiske partiers syn på kommunene	24
2.3 Forklaringsmodell 3 - koalisjonsregjeringer og saksansvar	28
2.4 Mine hypoteser.....	29
Kapittel 3 Metode.....	32
3.0 Metode.....	32
3.1 Operasjonalisering.....	32
3.1.1 Økning i øremerkede tilskudd	32
3.1.2 Kommune/kommunesektoren	32
3.1.3 Øremerkede tilskudd og samlede overføringer	33
3.1.4 Den undersøkte perioden.....	33
3.1.5 Valg	33
3.2 Noen metodiske betraktninger	34
3.2.1 Hvilke data trenger jeg for å teste mine hypoteser?	34
3.2.2 Hvilken versjon av statsbudsjettet skal jeg se på?.....	34
3.2.3 Hvilke års statsbudsjett skal jeg se på når hypotesen om valgpsykluser testes?.....	35
3.2.4 Mindretallsparlamentarisme i hele den undersøkte perioden.....	35
3.2.5 Borgerlige og sosialistiske partier	36
3.3 Validitet	36
3.3.1 Begrepsvaliditet.....	36
3.3.2 Konklusjonsvaliditet.....	37
3.3.3 Intern validitet	37
3.3.4 Ekstern validitet.....	38
3.4 Reliabilitet	39
Kapittel 4 Dataene som er samlet inn.....	40
4.0 Dataene som er som er samlet inn.....	40
4.1 Valgtidspunkt og budsjett.....	40
4.2 Parti(er) i regjering ved budsjettfremleggene.....	41
4.3 Utviklingen i totalt antall tilskudd.....	42
4.4 Oversikt over innføring av nye tilskudd de ulike årene	44
4.5 Andel øremerking av de totale overføringene og veksten i denne	45
4.6 Tilskudd kun gitt i valgår for så å bli tatt bort.....	47
4.7 Oversikt over enkelte store tilskudd.....	48
4.8 Øremerkede tilskudd fordelt på sektor og velgernes interesse for sakene	51

4.9 Oppsummering av kapitel 4	58
Kapittel 5 Testing av hypotesene	59
5.0 Testing av hypotesene	59
5.1 Stiger øremerkede tilskudd mer i valgår enn i andre år?.....	59
5.1.1 Det totale antallet tilskudd sett opp mot valgår.....	61
5.1.2 Innføring av nye tilskudd sett opp mot valgår.....	61
5.1.3 Andel øremerkede tilskudd av totale overføringer sett opp mot valgår	62
5.1.4 Oppsummering av øremerkede tilskudd sett opp mot valgår.....	63
5.2 Øker øremerkingen på områder som velgerne er opptatt av?	64
5.3 Øker øremerking mer under sosialistiske regjeringer, eventuelt under koalisjonsregjeringer?	67
5.3.1 Det totale antallet tilskudd og regjeringstype.....	68
5.3.2. Innføring av nye tilskudd og regjeringstype	69
5.3.3 Økning i andelen øremerkede tilskudd og regjeringstype.....	70
5.3.4 Oppsummert om regjeringstype og øremerking.....	72
Kapittel 6 Konklusjon	74
Litteraturliste:	78

Kapittel 1 Hvorfor vokser de øremerkede tilskuddene?

1.0 Innledning og problemstilling

I denne oppgaven skal jeg teste noen hypoteser som kan være med å forklare hvorfor de øremerkede tilskuddene til kommunesektoren de siste årene har utgjort en stadig større andel av de statlige overføringene, på tross av at det har vært et mål å begrense omfanget av slike tilskudd. Min problemstilling vil være: ”Hva kan årsakene være til at de øremerkede tilskuddene som andel av totale statlige overføringer, har økt siden 1986 og frem til i dag?”

I mai 1985 vedtok Stortinget loven ”Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene”. Loven trådte i kraft 1. januar 1986.

Ved denne loven gikk man fra et system for finansiering av kommunene med spesielle tilskudd og refusjoner (øremerkede midler) til et system med generelle overføringer (Kjellberg 1988:11). Heretter skulle kommunene i større grad få bestemme hva de ønsket å prioritere, lokaldemokratiet skulle styrkes. Utviklingen ble imidlertid en annen. På 1986-budsjettet utgjorde de øremerkede tilskuddene til kommunene ca. 13 % av statens overføringer, mens de i statsbudsjettet for 2005 stod for ca. 35 % (St.prp. nr.1 (2003-2004)).

Statens overføringer til kommunene kan i hovedsak gis på to måter, enten som øremerkede midler eller som rammetilskudd. Når overføringen er øremerket, må midlene brukes til de formål som er bestemt fra sentralt hold. Gis midlene som rammetilskudd, kan lokalpolitikere bruke dem til det de selv bestemmer innenfor de lover og regler som gjelder.

De øremerkede midlene kan enten gis som et enhetstilskudd ved at staten gir en bestemt sum for hver enhet kommunen produserer, eller de kan dekke en viss prosentandel av kommunens utgifter til et formål (Jensen og Robertsen 2000:94-97, NOU 1997:8:120-121).

Man ønsket å gi kommunene større frihet gjennom rammetilskudd, men har gjennom årene redusert denne ved å øremerke en stadig større andel av overføringene. Hva kan årsakene til denne utviklingen være? Det vil imidlertid være for omfattende å gå inn på alle årsaker som kan bidra til å forklare at politikerne på sentralt hold har øremerket en stadig større del av overføringene til kommunene. Jeg vil derfor først konsentrere meg om å se på om det er mulig å forklare økningen av øremerkede tilskudd ved at disse har blitt innført i forbindelse med valg for å vinne velgere. Her vil jeg benytte meg av teorien om valgssykluser som William Nordhaus lanserte i 1975. Som en videreføring av det å innføre øremerkede tilskudd for å vinne velgere, vil jeg se på om det er slik at det er en sammenheng mellom hvilke områder som øremerkes, og hvilke saker velgerne synes er de viktigste.

Videre ønsker jeg å se på hvorvidt det er under sosialistiske eller borgerlige regjeringer at flest øremerkede tilskudd har blitt innført. En alternativ hypotese til dette som også vil bli testet, er hvorvidt det under koalisjonsregjeringer vil være en større grad av øremerking enn under ettpartiregjeringer.

1.1 Finansieringen av kommunesektoren og bakgrunnen for endringen i 1986

I denne delen vil jeg gjøre rede for hvordan kommunene i dag finansieres. For å forstå bakgrunnen, og de ulike hensyn dagens system hviler på, vil jeg også se på hvordan det som kalles det nye inntektssystemet fra 1986, og som i all hovedsak fremdeles er gjeldende, ble til. Gjennomgangen vil i stor grad være basert på Kjellberg (1988).

Før 1986 ble statens overføringer gitt gjennom ca 120 forskjellige øremerkede tilskudd. Nesten alle departementer hadde noen tilskudd å gi. Det var Kirke- og undervisningsdepartementet som hadde flest, men også Samferdselsdepartementet og Sosialdepartementet hadde betydelige beløp å overføre til kommunene. Totalt sett ble dette et noe uoversiktlig system.

Som følge av dette kompliserte overføringssystemet ble i 1985 loven ”Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene” (Ot. Prp. nr. 48 (1984-1985)) vedtatt. Jeg vil nå se litt på bakgrunnen og arbeidet opp mot vedtaket av denne loven.

Arbeidet frem til loven hadde tatt svært lang tid og kan føres helt tilbake til Skatteutjammingskomiteen av 1946. Denne komiteen hadde blitt nedsatt for å se på fordelingen av de offentlige utgiftene og skatteinntektene mellom staten og kommunene, samt funksjonsdelingen mellom disse. I 1956 ble innstillingen lagt frem. Det som særlig er verdt å merke seg med denne, er at komiteen mente at det forvaltningsnivå som hadde ansvaret for en oppgave, ikke nødvendigvis skulle bære det økonomiske ansvaret for å få den løst. Grunnen til dette var den svært dårlige kommuneøkonomien som gjorde mange kommuner ute av stand til ved egne midler å utføre mange av de oppgavene Storting og regjering ønsket at de skulle løse.

En annen viktig faktor for å forstå bakgrunnen for det nye inntektssystemet er innstillingen fra Funksjonsfordelingskomiteen som ble vedtatt opprettet av Stortinget i 1964. En vesentlig forskjell fra Skatteutjammingskomiteen var at man nå hadde som et hovedprinsipp at det organ som stod for en oppgave også skulle ha det økonomiske ansvaret for denne. Likevel ble det påpekt at staten måtte sørge for at kommunene fikk de nødvendige ressurser for å klare dette. Videre mente man her at refusjons- og tilskuddsordningene ikke hadde en ønsket skatteutjammningseffekt. Ofte var virkningen liten, og det hele førte bare til et mer komplisert system. Konklusjonen var derfor at tilskuddsordningene burde begrenses. Det skjedde likevel lite med overføringssystemet, men det kan sies at arbeidet fikk betydning da det satte i gang en diskusjon om hvorvidt det daværende systemet var optimalt. ”Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen” skulle senere bygge videre på dette arbeidet.

Som nevnt hadde Skatteutjammingskomiteen og Funksjonsfordelingskomiteen et ulikt syn på hvorvidt kommunene selv skulle være økonomisk ansvarlige for sine oppgaver. Dette er det verdt å merke seg da det representerer en viktig forskjell i synet på

forholdet mellom stat og kommune. Skatteutjammingskomiteen baserte sine anbefalinger på et syn der man så på staten og kommunene som integrerte, og der det var meningsløst å trekke skarpe skiller mellom dem i funksjons- og arbeidsdelingen. Funksjonsfordelingskomiteen stod derimot for autonomimodellen. I denne modellen mente man at oppgavene mellom de to forvaltningsnivåene burde være klart fordelte.

Hovedkomiteen førte arbeidet og ideene til Funksjonsfordelingsutvalget videre. I NOU 1974:53, "Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen", ble det i sterk grad lagt vekt på autonomimodellen og ansvarsprinsippet.

Som følge av at Hovedkomiteen la opp til at forvaltningsnivåene selv skulle dekke sine egne utgifter, fulgte det at man også var nødt til å se på finansieringen av kommunesektoren. Det ble foreslått å innføre en direkte fylkesskatt, men i vår forbindelse er forslaget om en total omlegging av de statlige overføringene det viktigste. Forslaget om en omfattende endring av finansieringen grunnet blant annet i at i 1974 fantes det om lag 150 spesielle tilskudd. Det er lett å tenke seg at dette var et svært komplisert og uoversiktlig system. Hovedkomiteen gikk derfor inn for å avvikle dette systemet og erstatte det med en ordning basert på generelle overføringer. Argumentene som ble brukt var at det innviklede refusjons- og tilskuddssystemet ikke var optimalt da det var med på å undergrave det finansielle ansvarsprinsippet. Det påvirket også kommunene til å velge dyrere løsninger enn det som var ønskelig.

På 1970-tallet var det generelt sett en positiv holdning til desentralisering, noe som dette forslaget ville medføre, da kommunene i større grad skulle få bestemme hva de ønsket å bruke sine inntekter på. Likevel møtte forslaget motstand, og denne var størst hos sektordepartementene.

Motstanden var rundt 1974 så sterk at forslaget midlertidig ble lagt på is. Ca. 1/3 av tilskuddene ble imidlertid fjernet i perioden 1975-1977, men nye tilskudd kom til slik at den samlede summen ikke endret seg.

Den opprinnelige Hovedkomiteen ble lagt ned i 1980, men en ny permanent ”Hovedkomite for lokalforvaltningen” ble opprettet. På tross av motstanden gikk denne videre med å følge opp arbeidet til den første Hovedkomiteen og leverte to innstillinger. En omhandlet inntektssystemet for fylkeskommunene (NOU 1979:44), mens den andre tok for seg et nytt inntektssystem for kommunene (NOU 1982:16).

Pausen fra 1974-75 hadde bidratt til å skjerpe synspunktene. Det var nå helt klart at det var autonomimodellen som lå til grunn for forslaget fra komiteen. Komiteen skrev i 1982 at den innså at nasjonale målsetninger kunne legitimere at staten styrte kommunenes prioriteringer på noen områder, men at dette burde skje via lovgivningen. Dette fordi man ved vedtak av nye lover ofte gjør en grundigere avveining mellom sentral og lokal styring, enn når økonomiske tilskudd vedtas innført.

Det var ulike meninger om det resultatet komiteen hadde kommet frem til, noe de over 400 høringsuttalelsene viste. De som støttet forslaget var sektorovergripende organisasjoner som kommuner og fylkeskommuner, Norsk Kommuneforbund og Kommunenes Sentralforbund. De som var negative representerte gjerne sektorinteresser som stod for en integrasjonsmodell. Her var blant annet de fleste yrkesorganisasjonene, skolestyrene og kulturstyrene rundt om i kommunene og lærerorganisasjonene. Disse fryktet gjerne at de interessene de representerte skulle tape kampen om ressursene dersom det ble færre bindinger på kommunenes bruk av sine inntekter. I statsforvaltningen fant man det samme mønsteret ved at det overgripende Finansdepartementet var positiv, mens sektordepartementene igjen hadde betenkeligheter.

Da saken skulle behandles i Stortinget, var både de borgerlige og sosialistiske partiene enige i Hovedkomiteens synspunkter. Den nødvendige statlige styringen av kommunesektoren burde skje gjennom lovverket. I odelstingsproposisjonen het det at ”tilskuddene skal fordeles etter faste, objektive kriterier og skal utbetales samlet til den enkelte kommune og fylkeskommune uten binding til den enkelte sektor”. Som en

teknisk beregningsmåte ble tilskuddene fordelt på fire rammetilskudd til primærkommunene og tre til fylkeskommunene (Kjellberg 1988).

Det var som vi har sett en stor endring som skjedde i 1986. Systemet gikk fra å være preget av refusjoner og tilskudd til et system der kommunene i prinsippet selv skulle få bestemme hva pengene skulle brukes til. Målene for innføring av dette systemet var flere. Stortinget ønsket å gi kommunesektoren større handlefrihet der kommunene kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold. Kommunene skulle få bedre oversikt over sine inntekter, og dermed bedre planleggingen og oppnå effektiviseringsgevinster. Samtidig var målet en mer rettferdig fordeling av tilskudd mellom kommuner og fylkeskommuner (Kjellberg 1988: 11-24).

Inntektssystemet som ble vedtatt innført fra 1986 er som nevnt fortsatt basisen for det systemet vi har i dag. Det har imidlertid i årenes løp skjedd visse endringer. Det er særlig kostnadsnøkklene som har blitt noe forandret. Kostnadsnøkler benyttes for å beregne rammetilskuddet til den enkelte kommune. Her tas det blant annet hensyn til ulike forhold som alderssammensetning, antall enslige og arbeidsledige. Videre ble sektorrammetilskuddene ved en teknisk omlegging slått sammen til ett tilskudd i 1994 (NOU 1996:1:64).

Den største endringen i inntektssystemet etter 1986 skjedde imidlertid fra 1997 på bakgrunn av Rattsø-utvalgets utredning, NOU 1996:1, "Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner". Utvalgets mandat var å gå gjennom inntektssystemet til kommunesektoren. Blant annet skulle utvalget se på utformingen av systemet og se på fordelingsvirkningene av det (NOU 1996:1:9-10). Konsekvensen av utvalgets arbeid var at flere kommuner ble innbefattet av inntektsutjevningen, men at det ikke lenger ble gitt full kompensasjon for variasjon i skatteinntekter. Dette ble gjort for å gi kommunene incentiver til å bedre egen skatteinngang. Utgiftsutjevningen ble justert for å kompensere for ulikheter i befolknings sammensetningen og produksjonskostnader (Hagen og Sørensen 2001:82-83). Prinsippet er at kommunene får full utgiftskompensasjon for såkalte ufrivillige

utgiftsforskjeller. Det gis derimot ikke kompensasjon for at en kommune har høye utgifter fordi den velger ineffektive løsninger (NOU 1996:1:16). Sett under ett kan man si at Rattsøutvalgets innstilling ikke endret prinsippene for hvordan kommunesektoren i Norge skal finansieres. Det ble fortsatt lagt vekt på rammefinansiering.

Som en avslutning på dette kapitlet vil jeg se på hvordan kommunene i dag mer i detalj finansieres. Selv om jeg i denne oppgaven først og fremst ser på de statlige overføringene til kommunene, og særlig de øremerkede tilskuddene, må vi heller ikke glemme at kommunesektoren også får inntekter fra andre kilder. I budsjettet for 2005 er de samlede inntektene til kommunesektoren på ca 224 milliarder. Av disse er 48 % skatteinntekter, 18 % er rammeoverføringer, 2 % er selskapsskatt, 10 % er øremerkede midler, 15 % er gebyrer som kommunene krever inn, 5 % er momskompensasjonen og ca. 2 % er andre inntekter (St.prp nr. 1 (2004-2005): KRD). Jeg vil ikke gå nærmere inn på utviklingen i de ulike inntektskomponentene her, men senere i oppgaven vil jeg i detalj gå inn på de øremerkede tilskuddene.

I følge Kommuneproposisjonen for 2005 (St. prp. nr. 64 (2003-2004) utgjør skatteinntekter og rammetilskudd ca. 70 % av kommunenes inntekter. Disse inntektene er frie og kommunene kan selv bestemme hva pengene skal brukes til. I 2004 ble de statlige rammeoverføringene til kommunene fordelt på fire ulike tilskudd: innbygger-, Nord-Norge-, regional- og skjønnstilskudd. Innbyggertilskuddet blir i utgangspunktet fordelt likt pr innbygger, men da det er store forskjeller i inntekter og utgifter mellom kommunene, blir tilskuddet omfordelt slik at en kommune som har lave inntekter og høye utgifter får betydelig mer i støtte pr innbygger enn en kommune som er beregnet til å ha høye skatteinntekter og lave utgifter.

Bakgrunnen for Nord-Norgetilskuddet er distriktpolitisk. Stortingsflertallet ønsker at kommunene i de tre nordligste fylkene skal ha mulighet til å gi innbyggerne et bedre tilbud enn ellers i landet. Videre skal det sikre en høy offentlig sysselsetting i en landsdel som ofte sliter med en arbeidsledighet over gjennomsnittet.

Også regionaltilskuddet har sin bakgrunn i et politisk ønske om å drive en aktiv distriktspolitikk gjennom inntektssystemet. I 2004 måtte en kommune ha færre enn 3200 innbyggere og lavere skatteinntekter enn 110 % av landsgjennomsnittet for å få tilskudd herfra.

Når det gjelder skjønnstilskuddet er dette delt inn i et ordinært og et ekstraordinært tilskudd. Det første skal kompensere for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av kostnadsnøkkelen. Det ekstraordinære skjønnnet skal gradvis avvikles frem mot 2006.

Et tilskudd som nylig har blitt avviklet er hovedstadskriteriet for Oslo som primærkommune. Dette ble innført i 1999 for å gi Oslo kompensasjon for at selskapsskatten ble statlig. Tilskuddet var ment å dekke de utgifter Oslo har som følge av hovedstadsfunksjonen og de ekstra kostnadene kommunen har innen helse- og sosialsektoren. Fra 2004 er det lagt inn et eget urbanitetskriterium i kostnadsnøkkelen for fordeling av rammetilskuddet fra staten som skal veie opp for denne endringen. For Oslo fylkeskommune er imidlertid hovedstadskriteriet opprettholdt (St.prp. nr 64 (2003-2004)).

Med det nye inntektssystemet fra 1986 ønsket man som vi har sett å gå fra en rekke øremerkede tilskudd og over til i større grad å bruke generelle overføringer for å finansiere kommunesektoren. Vi har også sett at slike tilskudd i dag kun utgjør ca 10 % av kommunesektorens inntekter, men at de utgjør hele 35 % av de statlige overføringene. Nedenfor vil jeg redegjøre for de ulemper og fordeler som er forbundet med de øremerkede tilskuddene.

1.2 Ulemper og fordeler med øremerkede tilskudd

1.2.1 Ulemper med øremerkede tilskudd

Ødeleggende for prioriteringseffektiviteten

I prinsippet hadde det vært fullt mulig å ha en velferdsstat uten kommuner. Man kan for eksempel tenke seg at statlige kontorer rundt om i landet administrerte de ulike tjenestene. Jeg vil i det følgende vise hvorfor det kan være effektivt med et lokalt forvaltningsnivå og at det da kan være uheldig at staten påvirker kommunenes prioriteringer ved hjelp av øremerkede tilskudd.

Når det offentlige produserer tjenester, er det et mål at disse er i samsvar med befolkningens preferanser i ulike deler av landet. Det er også viktig at endringer i disse preferansene fanges opp av myndighetene slik at tjenestetilbudet kan tilpasses disse. Dette kalles prioriterings- eller allokeringseffektivitet.

Når kommunene står for tjenestene, kan tjenestene tilpasses befolkningens preferanser lokalt. Man kan da oppleve at kommunene rundt om i landet har ulik sammensetting av tjenestene. Noen satser mest på kultur, mens befolkningen i andre kommuner kanskje mener skole er det viktigste og får en tjenstesammensetting tilpasset dette. Staten derimot vil gi et ensartet tilbud til alle innbyggerne i landet, og dersom man går ut fra at preferansene i landet varierer, vil man i mange kommuner oppleve et velferdstap med et standardisert statlig tilbud. Denne logikken er bedre kjent som Oates desentraliseringsteorem (Hagen og Sørensen 2001:17-23, Oates 1972:11-13).

Det er videre mulig å tenke seg at i de enkelte områdene av landet vil det kunne samle seg innbyggere med likeartede preferanser. Tiebout har kalt dette ”å stemme med føttene”. Ved en slik situasjon vil et desentralisert ansvar gi gevinster da preferansene i de ulike deler av landet vil variere (Hagen og Sørensen 2001:18, Tiebout 1956).

Det jeg ovenfor har gjort rede for av fordeler ved et lokalt ansvar, hviler på noen forutsetninger. Det må blant annet ikke finnes stordriftsfordeler, og det må være fravær av eksterne virkninger. Dersom man aksepterer teorien og dens forutsetninger, vil det

være klart at øremerkede tilskudd kan ødelegge for noe av gevinsten ved det lokale selvstyret (Hagen og Sørensen 2001:16-23). Ved at staten for eksempel enten dekker en prosentandel, eller overfører en bestemt sum pr produsert enhet av den tjenesten som skal øremerkes, vil dette føre til at denne tjenesten fremstår som billigere, mens andre tjenester som ikke har knyttet til seg slike tilskudd dermed vil virke dyrere. Dersom det ikke finnes andre gode grunner, slik som for eksempel positive ringvirkninger, vil dette gå utover prioriteringseffektiviteten. I praksis vil det si at man bruker mer enn det som er optimalt ut fra lokale vurderinger på et område som subsidieres, og for lite på andre områder (NOU 1997:8:123).

Undergraver kommunenes autonomi

Ved innføringen av formannskapslovene i 1837 stod autonomi eller frihet frem som en viktig verdi. På Stortinget var bøndene talsmenn for at man på lokalt plan burde få større kontroll med oppgaver som førte til utgifter som kommunene måtte finansiere. Man kan si at ønsket var frihet eller autonomi *fra* sentrale myndigheter. Etter hvert utviklet det seg også til å bli et ideal om frihet til å kunne gjøre ting på eget initiativ (Rose 2000: 58).

I Norge har den kommunale autonomien fra starten av hatt sine begrensninger. Staten kan begrense den kommunale handlefriheten ved både å regulere bruken av virkemidler og hvilke mål som settes (Hansen 2000:195-199).

Ved bruk av øremerkede tilskudd blir den kommunale autonomien redusert fordi slike tilskudd gir føringer på hva man på lokalt nivå skal prioritere.

Svekker kommunene som demokratisk arena

Bernt (1997:174-176) hevder at det lokale selvstyret i dag rammes av at lokale politikere på langt nær har full kontroll over sin økonomi. Det er selvsagt ikke bare øremerkede tilskudd som har ført til en slik situasjon. Minst like alvorlig er nok den økede rettighetslovgivningen (Flo 2003:124), men dette lar jeg her ligge. For mange lokalpolitikere fremstår det etter hvert som lite engasjerende å delta i politikken. Ved

siden av det som oppfattes som en trang kommuneøkonomi, opplever man at sentrale politikere allerede har bestemt hvilke områder som skal prioriteres. Det blir da lite rom igjen for et levende lokaldemokrati.

Ved at lokaldemokratiet blir redusert ved sterk grad av øremerking, kan man i siste instans risikere at demokratiet får svekket legitimitet. En begrunnelse for at beslutninger skal fattes på lokalt plan og av folkevalgte organer er at disse kan få en legitimitet som beslutninger tatt på sentralt hold noen ganger mangler (Østerud 1996:119-120, Bernt 1997:176-179).

John Stuart Mill var en av de første til å se politisk deltakelse fra borgerne som noe verdifullt. Han mente deltakelse i demokratiet var positivt for den menneskelige karakter (Malnes og Midgaard 1993:243-244). Det er vanlig å se på kommunene som en slags skole i demokrati. Det er her innbyggerne i særlig grad får anledning til aktiv politisk deltakelse. I kommunene får innbyggerne mulighet til å ta opp, debattere og løse problemer og utfordringer som de selv opplever i dagliglivet. Det er også slik at lokalpolitikken er en viktig rekrutteringskanal til Stortinget ved at ca 80 % av representantene der har bakgrunn fra kommunepolitikken. Når det lokale selvstyret blir redusert ved at de finansielle prioriteringene i sterk grad styres av staten, kan man risikere at kommunen som demokratisk arena får mindre innhold, og til slutt kan dette også ramme rekrutteringen til rikspolitikken (Sørensen og Hagen 2001:23-24, Hansen et al 2000:52-95).

Til slutt er det også mulig å se på kommunen som et ledd i maktfordelingen. Dersom kommunene har reell makt, kan de være med på å motvirke statlig maktkonsentrasjon. I siste instans kan et relativt selvstendig lokalt forvaltningsnivå være med på å forhindre at et land går i totalitær retning. Det var dette man hadde i tankene for den politiske organiseringen i Vest-Tyskland og Østerrike etter andre verdenskrig der delstatene fikk betydelig makt (Hagen og Sørensen 2001:24).

En stadig økende øremerking av de statlige overføringene til kommunene vil ut fra dette være uheldig sett fra en demokratisk synsvinkel. Kommunene er et godt egnet sted for innbyggerne å øve innflytelse på politiske prioriteringer og lære demokratiet å kjenne. Ved en sterkere statlig styring vil denne muligheten bli mindre.

Lekkasjeeffekter

Med lekkasjeeffekter menes at øremerkede midler til en sektor "lekker" over til andre sektorer som ikke var ment å få større ressurstilgang. Håkonsen et al (2000:1) viser at 80 % av de øremerkede tilskuddene til sosial- helse- og kulturtjenester går til andre tjenester. Slik lekkasje er minst innen skole og pleie og omsorg. Her er prosentandelen 12 og 40 prosent. Dette betyr at øremerkede tilskudd er en svært lite presis måte å styre kommunale prioriteringer på.

Uheldige fordelingsvirkninger

Ett av målene med statens overføringer til kommunene er å utjevne de økonomiske forskjellene mellom kommunene. Problemet med de øremerkede tilskuddene er imidlertid at de krever en egenandel. Denne egenandelen er det de kommunene som i utgangspunktet har mest ressurser fra før av som har størst mulighet til å betale (Econ 1998: 40-41, Rongen 1995:2). Konsekvensen er at fra 1991 til 1997 mottok de 25 % rikeste kommunene over to ganger så mye i øremerkede midler som de 25 % fattigste, dersom vi måler dette ut fra samlet inntekt pr innbygger (Håkonsen et al 2000:2). Resultatet har altså blitt det motsatte av intensjonen.

Øremerkede tilskudd skaper forventninger om fremtidige tilskudd

Øremerkede tilskudd kan skape det problemet at man forventer at slike kommer i nær fremtid. En undersøkelse gjort av Håkonsen et al (2000:2) viser at 50 % av kommunene forventet at det kom nye øremerkede tilskudd til skolesektoren det neste året. 33 % forventet at slike kom i pleie- og omsorgssektoren. Man kan da risikere at kommunene tilpasser seg dette, og ikke styrer sin økonomi slik de ville ha gjort uten denne ordningen. Dersom en kommune velger å bygge ut en tjeneste uten at det utløser øremerkede bevilgninger, for så å oppleve at det gis øremerkede bevilgninger til

formålet året etter, kan kommunen ha gå glipp av store summer. Mange kommuner tar ikke sjansen på dette i en tid med stram økonomi.

Mange øremerkede tilskudd skaper et uoversiktlig system

Dersom det finnes mange ulike refusjonsordninger, kan de motvirke hverandre. I det ekstreme tilfellet vil man få en ordning der alle sektorer har den samme refusjonssatsen. Da ender man opp med et system der ingen sektorer blir prioritert foran andre. Når politikerne på sentralt nivå velger å øremerke en sektor, velger de samtidig å redusere effekten av andre øremerkede tilskudd. Dette er det ikke sikkert at alltid er like klart fremme i bevisstheten.

Videre er det også slik at det kreves en viss administrativ kapasitet å ha oversikt over alle tilskuddene. Dersom det er kommuner som mangler denne oversikten, kan de gå glipp av penger. Dette skjer da ikke fordi de ikke vil gjøre som staten ønsker, men fordi de ikke evner det.

I departementene vil det også kreve ressurser å behandle ulike søknader om tilskudd som kommer fra kommunene (NOU 1997:8:123-124). Ordningen kan dermed føre til en økt byråkratisering.

Vanskeliggjør makroøkonomisk styring

I en nasjonal økonomi er det viktig for sentrale myndigheter å ha kontroll og oversikt over hvor mye penger som brukes. Øremerkede tilskudd gjør dette vanskeligere da de samlede overføringene avhenger av kommunenes prioriteringer (NOU 1997:8:123).

Mindre forutsigbare inntekter for kommunene

Mens størrelsen på rammetilskuddet gjerne er kjent i forkant av budsjettåret, så er de øremerkede tilskuddene mer usikre. Dette gjelder særlig der midlene tildeles etter søknad. Dermed blir det vanskeligere for kommunene å forutsi hvor mye penger de neste år kan bruke (NOU 1997:8:123).

1.2.2 Fordeler med øremerkede tilskudd

Ovenfor har jeg gått gjennom en rekke ulemper med øremerkede tilskudd. Siden en vesentlig del av kommunefinansieringen skjer gjennom slike tilskudd, er det imidlertid grunn til å tro at det også finnes tilfeller der øremerkede tilskudd til kommunesektoren er på sin plass.

Øremerkede tilskudd bidrar til å bygge ut nye tjenester

Ved at det øremerkes midler til visse sektorer eller formål vil det føre til at disse tjenestene relativt sett blir billigere. Dersom det er nye tjenester som staten mener bør bygges ut, vil øremerking av tilskudd kunne forsvares. I mange kommuner oppfattes økonomien som trang, og det kan være vanskelig å finne plass til nye satsningsområder. Ved øremerking av tilskudd til slike områder, vil kommunene få incentiver til også å bygge ut nye tjenester (Hagen og Sørensen 2001:87).

Vern av minoritetsgrupper

I en del kommuner kan det være grupper som står svakt og ikke får gjennomslag i lokalpolitikken. Dersom eldre ikke blir tatt hensyn til i enkelte kommuner, kan staten gå inn med øremerkede tilskudd som kan bidra til å vri ressurser mot denne gruppen. Et argument mot dette kan selvsagt være at lovfesting av minimumskrav også kan være en god løsning. Det som taler for øremerking i motsetning til lovfesting, er at finansielle virkemidler gir større fleksibilitet, og kommunene har da større frihet til selv å tilpasse de aktuelle tjenestene til lokale forhold (Hagen og Sørensen 2001:88).

Øremerkede tilskudd til forsøksordninger og som betaling for statlige oppgaver

Staten kan på noen områder være interessert i å forsøke nye løsninger. Ofte kan dette være på områder hvor det er kommunene som har ansvaret for oppgaveløsningen (Baldersheim og Rose 2000:17-18), og staten kan da gi øremerkede tilskudd til slike forsøk.

Kommunene utfører også tjenester på vegne av staten. I slike tilfeller kan øremerkede tilskudd fungere som betaling for dette (NOU 1996:1:189).

Eksterne virkninger

Noen kommunale tilbud har virkninger eller dekningsområde også utenfor kommunens grenser. Hagen og Sørensen (2001:88) mener storbyenes kulturtilbud er eksempler på dette. De tilbudene som gis her nyttes også av innbyggerne i omlandskommunene, og det kan derfor være at staten ønsker å støtte opp under dette tilbudet. Det vil ikke være en rettferdig fordeling av utgifter at noen kommuner dekker slike kostnader alene, mens andre kommuners innbyggere i stor grad benytter seg av tilbudene. Et annet eksempel er veibygging som kan ha positive ringvirkninger. En vei som går gjennom en kommune kan også redusere reisetiden for personer og bedrifter i omliggende kommuner. Det kan derfor være samfunnsøkonomisk lønnsomt at staten gir tilskudd til slike veiprojekter (NOU 1996:1:189).

1.2.3 Oppsummering om fordeler og ulemper med øremerkede tilskudd

I gjennomgangen ovenfor har vi sett at det finnes både fordeler og ulemper med øremerkede tilskudd. Det som kanskje i størst grad er verdt å merke seg, er at innføringen av et tilskudd i seg selv kan ha vært godt begrunnet. Etter en tid kan det imidlertid hende at forholdene endrer seg. Dersom målet en gang var å bygge opp en tjeneste, er det kanskje ingen grunn til å opprettholde tilskuddet mange år senere. Dersom ingen av de momentene som taler for øremerkede tilskudd lenger eksisterer, bør man vurdere å innlemme disse i rammetilskuddet, eller avvikle de aktuelle tilskuddene. Dette fordi en sterk grad av øremerking blant annet kan føre til en mindre optimal oppgaveløsning, og man kan redusere kommunens rolle som demokratisk arena.

Kapittel 2 Forklaringsmodellene

2.0 Forklaringsmodellene

Jeg vil i denne oppgaven forsøke er å se på mulige forklaringer på at de øremerkede tilskuddene til kommunesektoren har økt siden 1986. Det kan finnes mange ulike årsaker til dette. I dette kapitelet vil jeg se på noen teoribidrag som kan være med på å bygge opp under mine hypoteser med tanke på hvorfor vi har fått en økt øremerking av tilskudd siden innføringen av det nye inntektssystemet. En oversikt over hypotesene kommer i slutten av kapitelet.

2.1 Teorien om valgsykluser

Først ønsker jeg å gjøre rede for det som på norsk kalles teorien om valgsykluser. På engelsk kalles det ”political business cycles”. Teorien handler, som jeg snart skal vise, ikke om øremerking, men jeg vil senere komme tilbake til hvorfor jeg mener at denne teorien er fruktbar å bruke i denne oppgaven. I det følgende vil jeg ta for meg teorien slik den forelå da William Nordhaus lanserte den i 1975, og enkelte andre bidrag som senere har vært med på å videreutvikle den.

I artikkelen ”The Political Business Cycle” (1975) ser Nordhaus på valget mellom inflasjon og arbeidsledighet og ser på dette som en bevisst avveining gjort av den sittende regjering med tanke på å øke sine sjanser for gjenvalg. Han mener at det er vist at velgernes partipreferanser ved valg lar seg påvirke av blant annet disse to størrelsene.

Det er enighet blant økonomer om at det i en økonomi vil være en avveining mellom inflasjon og arbeidsledighet. Ideelt sett ønsker man både lav inflasjon og lav arbeidsledighet. I praksis har dette vist seg vanskelig. En økonom ved navn Phillips har undersøkt dette forholdet, og har funnet at det er en tendens til at lav arbeidsledighet går sammen med høy inflasjon, mens lav inflasjon ofte eksisterer

sammen med høy arbeidsledighet. Det er denne økonomens funn som har gitt navnet til Phillips-kurven, og som viser den nevnte sammenhengen (Dedekam 2000:374-397). Nordhaus skriver videre at en endring i arbeidsledigheten best merkes på inflasjonen på lang sikt, og ikke i like stor grad på kort sikt. Dette er viktig å huske på når vi senere kommer inn på politikernes avveining mellom de to størrelsene. En reduksjon av arbeidsledigheten like før valget vil ikke slå ut i høyere inflasjon før etter at valget er holdt.

Det er et sentralt punkt at Nordhaus ser på arbeidsledigheten som en politisk variabel i det økonomiske systemet som kan settes til det nivået som politikerne ønsker.

Etter å ha gjort rede for det makroøkonomiske rammeverket som politikerne befinner seg innenfor, går Nordhaus videre til å se på individuelle preferanser for inflasjon og arbeidsledighet. Her antar han at individene ønsker seg både lav arbeidsledighet og lav inflasjon.

Evalueringen av den til enhver tid sittende regjering skjer i periodiske valg mellom de ulike partiene i valg til nasjonalforsamlingen.

Siden det antas at velgerne ikke har kunnskap om hva som egentlig hadde vært mulig å oppnå i den perioden en regjering har sittet ved makten, blir valg av parti gjort ved at velgerne avgjør om det partiet som har sittet i regjering har innfridd forventningene. Dersom de økonomiske forholdene ikke har innfridd forventningene, er antagelsen at velgerne i stedet vil stemme på opposisjonen. I mangel av andre overbevisende forklaringer vil skylden for en nedgang i inntekt eller levekår bli lagt på Regjeringen.

En innsigelse mot at velgerne som gruppe legger vekt på økonomiske forhold er det faktum at mange velgere har en sterk partiidentifikasjon, og dermed stemmer på det samme partiet i valg etter valg. Hvordan "deres" parti da har styrt økonomien vil da normalt ikke ha betydning for stemmegivningen. Det vil derfor her hele tiden være snakk om de velgerne som skifter parti mellom valgene. Teorien forutsetter at disse er

tilstrekkelig mange til å kunne avgjøre valget. Nordhaus antar at disse velgerne ikke sympatiserer med noe parti av andre årsaker enn økonomiske.

Som nevnt er partienes eneste mål i følge Nordhaus sitt bidrag å vinne valg. Ideologi får ikke noen plass. Videre antas det at partiene kjenner velgernes preferanser fullt ut. Dermed velger regjeringen den økonomiske politikken som maksimerer antall stemmer ved neste valg.

Et spørsmål man står ovenfor er hvilket forhold mellom inflasjon og arbeidsledighet som er det optimale for å vinne velgere, sett at man ikke står ovenfor noen politiske begrensninger. Nordhaus antar at det er mulig å finne de ulike kombinasjonene som vil gi Regjeringen flertall. Dette blir en tilpasning der fremtidige generasjoner blir ignorert. En uheldig konsekvens er at denne kortsiktige politikken for å vinne valg medfører høyere inflasjon og lavere arbeidsledighet enn hva som er optimalt sett ut fra et rent økonomisk ståsted.

Nordhaus hevder at en valgperiode tidligere har vært sett på som en helhet der det ikke har vært noen grunn til at Regjeringen skulle drive en ulik politikk i de forskjellige delene av perioden. Det er dette synet som han i dette bidraget utfordrer. Han mener at det er en mulighet for at den sittende regjering bevisst vil føre en politikk som medfører en syklus. Det antas at det er et fast forhold mellom inflasjon og arbeidsledighet. Videre er et viktig punkt at velgerne ikke ser på gjennomsnittet for den siste perioden med tanke på økonomiske faktorer, men at velgernes hukommelse er kort slik at de kun tar i betraktning de forhold som ligger tett opp til valgtidspunktet. Et annet viktig punkt er at velgerne ikke ser langt frem, og de vurderer ikke de langsiktige konsekvensene av politikken. De vil derfor ikke legge vekt på at man ved en slik kortsiktig tankegang på lang sikt ender opp med et ikke-optimalt forhold mellom inflasjon og arbeidsledighet. Oppsummert kan man derfor anta at en slik syklus vil være som følger: Rett etter et valg vil den som seiret øke arbeidsledigheten til et relativt høyt nivå for å bekjempe inflasjonen. Når så neste valg nærmer seg vil nivået på arbeidsledigheten bli senket. Dette kan for eksempel skje ved økt offentlig

forbruk. En økning i inflasjonen vil imidlertid ikke merkes før etter at valget er holdt (Nordhaus 1975).

2.1.1 Konklusjon for Nordhaus sitt bidrag

Nordhaus' generelle konklusjon er at i et perfekt demokrati, der Regjeringen jevnlig blir evaluert ved valg på bakgrunn av tidligere meritter i valgperioden som har passert, vil Regjeringens opptreden på det økonomiske området være forutsigbar ved at den strammer inn i første del av perioden, for så å slippe opp i den siste delen. Dette fordi han antar at velgernes hukommelse er kort og ikke vil belønne den politikken som ble ført for flere år siden. Videre er det slik at man da kan få senket arbeidsledigheten før valget, mens den økte inflasjonen som følge av dette ikke kommer før etter valget. Siden det da vil være fire år til neste valg antas det at velgerne ikke vil straffe Regjeringen for dette. Nordhaus er kritisk til det han ser som sine funn i denne undersøkelsen da det ikke gir en optimal økonomisk politikk.

2.1.2 Videreutvikling av teorien – ”rational political business cycles”

Teorien om valgsykluser ble utformet fordi Nordhaus antok at Regjeringen kunne manipulere med inflasjon og arbeidsledighet for å vinne stemmer. Etter hvert ble den opprinnelige teorien om ”political business cycles” (PBC) fulgt opp av det som kalles ”rational political business cycles”. Her ser man ikke på sykluser for makro – økonomiske variabler som inflasjon og arbeidsledighet, men heller på manipulasjon av politiske variabler som skatt, pengemengde, overføringer og liknende for å signalisere at Regjeringen er kompetent og fortsatt bør sitte med styringen. Det hevdes at det er lettere å finne bevis for at det har forgått slik manipulering av politisk-økonomiske variabler, enn å finne bevis for at det har vært slik manipulasjon av størrelser som inflasjon og arbeidsledighet (Enge 1996:5). Tufte (1978) hevder videre at kanskje det mest effektive kan være å sende folk penger i posten. Mer spesifikt kan dette skje med at Regjeringen for eksempel øker trygder og pensjoner i valgår.

Uten å gå nærmere inn i detaljene om denne videreutviklingen av teorien til Nordhaus kan man slå fast at det kan være vel så fruktbart å se på mulig manipulasjon av politisk-økonomiske variabler som på de store makroøkonomiske størrelsene. Det hevdes også at i en liten, åpen økonomi som den norske, vil det være svært vanskelig å klare å gjøre noe med for eksempel arbeidsledigheten da man er så avhengig av verden rundt (Enge 1996:20). Videre vil det være en stor utfordring å beregne at arbeidsledigheten skal gå nede like før valget. En feilberegning kan få alvorlige følger for gjenvalgsmulighetene dersom man ikke klarer å få den ned like raskt som planlagt.

2.1.3 Testing av teorien med Norge som case

Som nevnt finnes det mange bidrag til teorien om valgcykluser. Det må imidlertid sies at det på langt nær finnes noen enighet om i hvilken grad slike sykluser eksisterer (Reidy 2004:3). Her vil jeg imidlertid kun se på noen undersøkelser der man har sett på om det har vært slike sykluser i Norge.

Undersøkelser fra Norge gir et relativt uklart bilde av hvorvidt norske politikere har forsøkt å skape valgcykluser. Den tidligste undersøkelsen jeg kjenner til hvor dette temaet er tatt opp, er fra 1959 der Bjerve fant at antallet byggetillatelse gitt i valgår var systematisk høyere enn i andre år (Bjerve 1959:264-274).

Gjølberg (1981: 223-233) har undersøkt hvorvidt det har vært valgcykluser i Norge i perioden 1947 til 1980. Han har sett på endringer i privat konsum og bruttoinvesteringer i boliger, områder han mener har sterk direkte innvirkning på velgerne. Hans funn viser at veksten var signifikant høyere i valgår enn ellers. Det eneste tilfellet der ikke dette slår til er i 1965, men da ble heller ikke Arbeiderpartiregjeringen gjenvalgt.

I en annen undersøkelse har Sørensen (1988: 265-294) sett på en rekke faktorer for å se på om det kan sies å ha vært valgcykluser i Norge i perioden 1963 til 1986. Hans funn gir ikke grunnlag for å hevde at det er det har vært valgcykluser med tanke på at

økonomiske variabler har vært forsøkt manipulert i forhold til valg, men heller at offentlige utgifter har vært brukt for å stabilisere økonomien uavhengig av valg. Han finner videre ikke noe som tyder på at Regjeringen fører en mer ekspansiv politikk dersom den ligger dårlig an på meningsmålingene. Til slutt finner han heller ikke noe som tyder på at sosialistiske regjeringer øker de offentlige utgiftene i et raskere tempo enn borgerlige.

Det som imidlertid gir et noe forvirrende av hvorvidt økonomiske variabler har blitt aktivt brukt i Norge, er at Madsen (1980) har kommet til det motsatte resultat. Han kommer frem til at i perioden 1951 – 1976 økte de offentlige utgiftene mer i valgår enn ellers. Forklaringen på de forskjellige funnene angående Norge kan være valget av regresjonsmodell (Madsen 1980, Enge 1996: 4-5).

2.1.4 Oppsummering om valgcykluser

Jeg har her vist at Nordhaus sitt utgangspunkt var at den sittende regjering før et valg ville manipulere økonomien slik at den økte sine gjenvalgsmuligheter. Han antok at velgerne kun tok økonomiske forhold i betraktning, og at de ikke så på valgperiodens resultater under ett, men kun husket det som hadde skjedd like før valget. Videre antok han at de ikke tok hensyn til konsekvenser som lå i fremtiden. Valgresultatet ville komme ved at velgerne stemte på Regjeringen dersom den hadde prestert bedre enn en grenseverdi. Hvis ikke, ville opposisjonen få deres stemme.

Jeg så også at det kan være vel så aktuelt å bruke andre politisk- økonomiske virkemidler enn arbeidsledighet og inflasjon. I en liten og åpen økonomi kan virkemidler som overføringer være mer aktuelle.

Til slutt så jeg at det er flere undersøkelser som viser slike sykluser i Norge, men at det også finnes resultater som ikke viser en sammenheng mellom valg og økonomiske variabler.

2.1.5 Forklaringsmodell 1- min bruk av teorien om valgsykluser

Hvordan ønsker jeg så å bruke teorien om valgsykluser til å forklare den viste økningen av øremerkede midler til kommunene? Det vil ikke være en sensasjonell påstand å si at øremerking av tilskudd til spesielle formål i hvert fall delvis skyldes et ønske hos politikerne om å vinne velgernes gunst. Dette er en ganske triviell påstand og sier lite nytt. Man kan anta at i et demokrati vil politikerne alltid ta hensyn til gjenvalgsmulighetene sine i det de sier og gjør. Det vil imidlertid være vanskelig å teste en slik hypotese. Man kan tenke seg at man spør politikerne hva deres motiver for å øremerke midler er. De vil neppe svare at det er for å øke sine gjenvalgsmuligheter. I min oppgave vil jeg derfor ikke spørre politikerne hvorfor de gjør som de gjør. Jeg vil heller se konkret på hva det er de gjør. En generell vekst i de øremerkede tilskuddene kan i seg selv ikke alene bli tatt til inntekt for at politikerne tenker på gjenvalg når de øremerker. Dersom det imidlertid er slik at økningen i øremerkingen systematisk er høyere like før valg, kan det tyde på at det finnes en slags valgsyklus. Jeg må likevel presisere at dersom det viser seg at det ikke finnes en slik sammenheng, så betyr ikke det nødvendigvis at øremerkingen ikke har skjedd for å blidgjøre enkelte velgergrupper. Det må heller sees som at politikerne i hvert fall ikke har vært fullt så beregnende som Nordhaus i sin teori hevder.

Jeg vil videre ikke ta stilling til om det er slik at velgerne i Norge lar seg påvirke av økonomiske virkemidler når de velger hvem de skal gi sin stemme. Mitt utgangspunkt er kun å se på om noe tyder på at det gjøres *forsøk* fra Regjeringens side på slik manipulering (Midtbø 2003: 412-413).

Teorien handler som vist mye om inflasjon, arbeidsledighet, økning i BNP eller at man øker overføringene til privatpersoner (Nordhaus 1975, Tufte 1978). Mot min undersøkelse kan det hevdes at øremerkede midler til kommunene havner utenfor teorien om valgsykluser som blir skapt med økonomiske virkemidler. Øremerking av tilskudd har lite med de makroøkonomiske størrelsene å gjøre, men en viktigere innvendig er kanskje at det heller ikke er snakk om at noen får mer penger. For det første trenger en økt øremerking av midler til kommunene ikke bety at Regjeringen er

ekspansiv med statens utgifter. For Norges del er det slik at de øremerkede midlene heller har gått på bekostning av de frie midlene. For det andre er det ikke slik at midlene har tilfalt enkeltpersoner slik at disse har fått bedre økonomi, dersom man ser bort fra de som eventuelt har blitt ansatt i kommunene som følge av øremerkede tilskudd fra staten. Min tanke er at øremerkede midler kan *oppfattes* som en økning i offentlige utgifter. Når Regjeringen sier at den har gitt kommunene 2 milliarder øremerket til barnehager, kan dette oppfattes som en generell økning i offentlige utgifter, eller mer sannsynlig som en satsning på barnehager. En slik satsing vil en stor gruppe småbarnsforeldre sikkert finne heldig. Regjeringen kan da anta at den får deres stemmer ved neste valg.

En rekke grupper vil ved øremerking til spesielle formål føle at Regjeringen prioriterer det de ser på som viktige saker. Man må huske på at jeg på ingen måte hevder at for eksempel småbarnforeldre stemmer på Regjeringen på grunn av en satsning på barnehager. Det jeg går ut fra er at Regjeringen tror at de gjør det. Videre må Regjeringen anta at velgerne ikke innser at ved en større andel av frie midler, på bekostning av de øremerkede, ville de samme feltene kunne ha blitt prioritert lokalt dersom lokalpolitikerne hadde ønsket det. Mitt utgangspunkt for å kunne bruke teorien om valgcykluser når det gjelder øremerkede midler vil derfor være at Regjeringen tror at disse midlene fungerer på samme måte som en økning i offentlige utgifter overfor velgerne.

Ovenfor har jeg gått ut fra at velgerne kan oppfatte økt øremerking som en økning i statens pengebruk, eller som satsing på områder som de ser på som viktige. Kan det ikke være en fare for at en stor velgergruppe synes at det lokale demokratiet svekkes ved slike tilskudd, og dermed reagerer negativt på disse? En undersøkelse viser at velgerne synes et godt kommunalt tjenestetilbud er viktigere enn målsetninger knyttet til det lokale demokratiet (Pettersen og Rose 1997:107-115). Det er derfor grunn til å anta at det er mer å vinne på sikre velferdstjenester, enn å være forsiktige med å ikke undergrave det lokale selvstyret.

Oppsummert mener jeg derfor at teorien om valgpsykluser er godt egnet til å undersøke om øremerkede tilskudd innføres for å vinne velgere. Dette vil da kunne vise seg ved at de øremerkede tilskuddene øker mer i valgår enn i andre år. Jeg skiller mellom det å forsøke å skape en valgpsyklus ved hjelp av øremerkede tilskudd, og det at velgerne faktisk bryr seg om øremerkede tilskudd og deres utvikling i sitt valg av hvilket parti de skal stemme på. Antagelsene om velgerne blir da kun en antagelse om hvordan Regjeringen tror velgerne er, ikke hvordan de virkelig er.

Som en videreføring av logikken bak valgpsykluser, der øremerking blir gitt for å vinne velgere, mener jeg det er naturlig å tro at dersom regjeringene ønsker å bruke øremerkingen for å vinne velgere, vil øremerkingen først og fremst skje på de områder velgerne ser på som de viktigste. Å bruke øremerkede tilskudd på områder velgerne ikke ser på som viktige, vil jeg tro at Regjeringen antar ikke vil ha like stor effekt.

2.2 Forklaringsmodell 2 - borgerlige og sosialistiske partiers syn på kommunene

Jeg har ovenfor gjort rede for teorien om valgpsykluser, og hvordan jeg ønsker å bruke denne teorien for å se om dette kan være med på å forklare økningen i andelen øremerkede tilskudd. Jeg har tidligere nevnt at jeg ønsker å se på om det også har noe å si for graden av øremerkede tilskudd hvorvidt det er en sosialistisk eller borgerlig regjering. Dette kan sies å være del av et forskningsfelt der man ser på om politikk har noen betydning for utviklingen i de offentlige finanser (Kjellberg og Reitan 1995:29). Hansen et al (2000) har gått gjennom Stortingsdebatter angående kommunene på 1990-tallet. Ut fra denne undersøkelsen vil jeg forsøke å avdekke hvilken holdning partiene i dag har til kommunene. De partier som generelt er positive til det lokale selvstyret og mener at kommunene bør ha stor frihet fra staten, vil jeg anta at også vil være skeptiske til øremerkede tilskudd.

Dataene forfatterne har analysert er hentet fra 40 debatter i Stortingets plenum eller i Odelstinget i perioden 1990-1999. I debattene som har blitt gjennomgått, har de registrert henholdsvis lokalistiske og sentralistiske argumenter. Deretter har de sett på

hvordan dette har fordelt seg på partiene. Forfatterens utgangspunkt er at venstresiden har vært mer positive til sentral styring, mens de borgerlige partiene har vært mer skeptiske til dette. Disse har lagt mer vekt på individuelle og lokale initiativ. Deres mål har vært å undersøke om dette også har gitt seg uttrykk i debattene i Stortinget på 1990-tallet.

Fremskrittspartiet (Frp) er det partiet som skiller seg mest fra de andre partiene på dette området. Synet er veldig tosidig. På den ene siden er partiet svært positivt til det lokale selvstyret og har ofte uttalelser mot statlig overprøving og innblanding i lokale forhold, mens det på den andre siden er motstander av at kommunene selv skal kunne prioritere mellom ulike sentrale velferdstjenester. På denne bakgrunnen ønsker partiet å lovfeste retten til tjenestene, og finansieringen skal skje via stykkprisbetaling. Avgjørelser om velferdstjenester fjernes fra lokaldemokratiet og blir noe som tilhører det enkelte individ. Begrunnelsen for en slik restriktiv holdning til kommunal handlefrihet er at innbyggernes velferd ikke skal være avhengig av kommuneøkonomien.

Sosialistisk Venstreparti (SV) kan sies å stå for et syn der nasjonal likhet og vern om svake grupper er sentralt. Dermed blir argumentasjonen ofte sentralistisk, og det er gjerne SV som ønsker å gå lengst i å bruke de ulike statlige styringsmidlene overfor kommunesektoren. Nasjonal likhet blir gjerne sett på som et mål i seg selv, og partiet tviler på kommunenes vilje til å prioritere svake grupper.

Det andre partiet på venstresiden, Arbeiderpartiet (Ap), kan sies å ha en pragmatisk holdning til verdiene knyttet til det lokale selvstyret. I debattene gir partiet ofte uttrykk for at det ønsker nasjonal likhet og legger ikke i like stor grad vekt på å verne om det lokale selvstyret. Dette kan ses i sammenheng med at Arbeiderpartiet på 90-tallet tok initiativ til flere velferdsreformer og handlingsplaner da partiet satt i regjering. I mange av disse tilfellene innebar dette en relativt sterk styring av kommunesektorens prioriteringer. Likevel er ikke partiet prinsipielt for en sentralistisk politikk overfor kommunene. Dette vises ved at partiet også gir uttrykk for tillitt til lokalpolitikere og

mener at lokal beslutningsfrihet er av verdi. Oppsummert kan man derfor si at partiet gjerne gir kommunene frihet, men vegrer seg heller ikke mot å fjerne denne når hensynet til likhet og innføring av reformer tilsier det.

Man kan vente at Arbeiderpartiets tradisjonelle hovedmotstander, Høyre, har et noe annet syn på kommune-stat-forholdet. Forfatterne mener at Høyre i de analyserte debattene fremstår som et av de mest lokalistiske partiene. Ofte gir partiets representanter uttrykk for en prinsipiell motstand mot statlig styring. Videre gis det uttrykk for at innbyggerne skal ha individuelle rettigheter. I de tilfellene der det lokale selvstyre kan føre til innskrenkning av de individuelle rettighetene, ønsker partiet å sette rettighetene først. Det er i debattene også verdt å merke seg at representantene gjerne gir uttrykk for at de mener at lokal handlefrihet vil gi gode beslutninger og god ressursutnyttelse, men partiet kan også i visse tilfeller sette nasjonal likhet høyt og gå inn for nasjonal styring for å oppnå det.

Venstre har i deler av den undersøkte perioden vært svakt eller overhodet ikke representert på Stortinget. De innleggene som likevel finnes, gir klar støtte til kommunenes handlefrihet. Det er først og fremst kommunen som lokalsamfunn som vektlegges, dette fremfor fokus på kommunene som del av det nasjonale styringssystemet. Partiet ser positivt på ulikheter, legger vekt på kommunens betydning for lokaldemokratiet, og er av den oppfatning at en større del av kommunenes inntekter bør komme fra kommunen selv.

Kristelig Folkeparti (Krf) er i mange debatter forsvarer av det lokale selvstyret. Problemet partiet får er at dette synet ofte kommer i konflikt med mange av de sakene partiet brenner for, da disse må realiseres i kommunene. Blant annet vises dette ved at Krfs representanter ofte er positive til statlig styring i de sektorpolitiske debattene. Det er derfor en tvetydighet hos partiet. I utgangspunktet er partiet for lokalt selvstyre, men i enkeltsakene kan det være vanskelig å holde fast ved det prinsipielle.

Det siste partiet av en viss størrelse som har vært representert på Stortinget i denne perioden, er Senterpartiet (Sp). Partiet er kanskje ett av de ivrigste til å gi uttrykk for å prioritere kommunene i statsbudsjettet. Ofte argumenteres det for at man må se overføringenes størrelse i sammenheng med lokaldemokratiet. Uten penger finnes det ikke noe å drive politikk for, argumenteres det. Videre har partiet i debattene gitt uttrykk for en skepsis mot sentral styring av kommunene. I vår sammenheng er det særlig interessant at Sp er svært skeptiske til bruk av øremerkede tilskudd.

Oppsummert kan partiet sies å være en prinsippell tilhenger av det lokale selvstyret, og de gangene det har gått inn for statlig styring har dette gjerne vært i forbindelse med statlige handlingsplaner som det har vært bred enighet om i Stortinget.

Konklusjonen etter gjennomgangen av debattene må være at det er SV som legger mest vekt på nasjonal likhet. Frp følger ikke langt etter. Forskjellen ligger i at Frp ønsker å ta en rekke velferdsoppgaver fra kommunene, mens på de resterende områdene er partiet for en stor grad av lokalt selvstyre.

På den andre enden av skalaen er det Venstre som er den sterkeste forsvaren av det lokale selvstyret. Deretter finner vi Høyre. Arbeiderpartiet og Krf er som vi har sett mer pragmatiske til det lokale selvstyret. De ser verdien av selvstyret, men går heller ikke av veien for å bruke kommunene for å få gjennomført nasjonal politikk.

Senterpartiet kan sies å ligge mellom de to sistnevnte partier og Høyre (Hansen et al 2000: 177-221).

På dette grunnlaget mener jeg å kunne si at det er de borgerlige partiene som er de sterkeste forsvarene av det lokale selvstyret i debattene på Stortinget på 90-tallet, men som vi har sett, er det også forskjeller mellom disse. Det kan derfor være grunn til, ut fra gjennomgangen av debattene på Stortinget, å anta at det er under Arbeiderpartiets regjeringer at øremerkingen til kommunene har økt mest, da dette er en form for statlig styring av kommunesektoren.

2.3 Forklaringsmodell 3 - koalisjonsregjeringer og saksansvar

Så langt i dette teorikapitlet har jeg vist at det kan være grunn til å anta at øremerkede tilskudd øker mer i valgår enn i andre år, og at sosialistiske regjeringer i større grad enn borgerlige regjeringer har økt slike tilskudd i perioden etter 1986. Etter 1986 har norske regjeringer enten bestått av ettpartiregjeringer fra Arbeiderpartiet, eller det har vært koalisjonsregjeringer av ulike borgerlige partier

(<http://www.odin.dep.no/smk/norsk/regjeringen/p10000969/bn.html>. Lest 30.03.05).

Jeg vil i det følgende gå gjennom en liten del av teorien om koalisjonsregjeringer, og ut fra dette se på om det er noe som kan predikere en større eller mindre grad av øremerking under slike regjeringer.

Valg kan sees på som velgernes dom over Regjeringens politikk i den foregående perioden. Dersom velgerne er fornøyd får Regjeringen fornyet tillit, hvis ikke går stemmene til opposisjonen. Så lenge det kun er ett parti i regjering vet man hvilket parti som kan straffes, eventuelt belønnes. Vanskeligere blir det i en koalisjonsregjering. Hvilket parti skal da få ansvaret for politikken som er ført (Narud 1996:238)?

Det kan hevdes at de ulike partiene opptar forskjellige deler av det politiske rommet. Velgernes avgjørelser om hvorvidt de ønsker å stemme på et parti avgjøres ut fra hvordan partiet har prestert innen sitt politiske rom. Partier med bakgrunn i den moralsk-religiøse dimensjonen blir bedømt ut fra det, mens partier som er dannet til forsvar for periferien blir vurdert ut fra om det har oppnådd politiske gevinster her og så videre (Narud 1996:239-242). Hvis partiet ikke har oppnådd resultater innen sitt område, vil det miste stemmer.

Hvordan skal man ut fra dette anta at koalisjonsregjeringer har styrt med tanke på øremerkede tilskudd? Dersom vi ser bort fra ideologi, mener jeg at det er grunn til å tro at koalisjonsregjeringer fører til en sterkere grad av øremerking, enn når det kun er ett parti som sitter i regjering. Dette fordi partiene i følge teorien må passe på å vise sin

profil i regjeringssamarbeidet. Da kan øremerkede tilskudd være egnet, da slike tilskudd har stor synlighet. Dersom det er tre partier i regjering, kan man få en situasjon der minst tre ulike hjertesaker skal gis øremerkede tilskudd. Ved kun ett parti i regjering er det grunn til å anta at antall saker partiet må vise tydelighet på ikke er like stort.

2.4 Mine hypoteser

Som skrevet i innledningskapitlet er min problemstilling i denne oppgaven:

”Hva kan årsakene være til at de øremerkede tilskuddene som andel av totale statlige overføringer, har økt siden 1986 og frem til i dag”.

Ut fra denne problemstillingen må jeg videre begrense mitt opplegg. Det kan selvsagt være mange årsaker til at de øremerkede tilskuddenes andel av de totale overføringene har økt. Jeg vil derfor ut fra teoribidragene jeg ovenfor har redegjort for utvikle fire hypoteser som vil bli testet senere i oppgaven.

I gjennomgangen av valgsykluser så vi at teorien argumenterer for at den sittende regjering i hovedsak vil ha gjenvalg som sitt mål. Velgernes velferd vil komme i bakgrunnen. Derfor vil Regjeringen bruke finansielle virkemidler i perioden før et valg for å vinne velgere. Grunnen til dette er at velgernes hukommelse er kort, og de vil heller ikke ta hensyn til at den førte politikken kan medføre uheldige konsekvenser på noe lengre sikt. I teorikapitlet redegjorde jeg også for hvordan jeg mener teorien om valgsykluser kan være med å belyse den økte andelen øremerkede tilskudd. Mitt utgangspunkt er at velgerne kan oppfatte en økning i øremerkede tilskudd på samme måte som de oppfatter en ekspansiv finanspolitikk. Politikerne kan derfor ha incentiver til å øke de øremerkede tilskuddene mer i valgår enn i andre år. Min første hypotese blir derfor: ”De øremerkede tilskuddene har økt mer i valgår enn i andre år”.

I forlengelsen av teorien om valgsykluser synes jeg det også er av interesse å se på i hvilke sektorer øremerkingen har økt mest. Jeg mener det er grunn til å tro at dersom man ønsker å vinne velgere ved øremerking av tilskudd, bør det skje på områder

velgerne setter særlig høyt. En hypotese vil derfor være: ”Økningen i øremerkingen har vært størst på de saksområder velgerne synes er viktigst”.

En tredje hypotese jeg ønsker å teste i forbindelse med mitt forsøk på å forklare hvorfor det har blitt mer øremerking, har sammenheng med delen ovenfor der jeg gikk gjennom de ulike partienes holdninger til kommunesektoren og statlig styring. Her mener jeg å se at partiene på venstresiden i norsk politikk er mer villige til å akseptere statlig styring av kommunene enn hva høyresiden er. Dette ofte for å sikre et likt tjenestetilbud i hele landet. Den neste hypotesen blir derfor som følger: ”Øremerkingen har økt mest under Arbeiderpartiets regjeringer”. Forklaringen på den økte øremerkingen skiller seg her fra de to første ved at den her forklares ideologisk og ikke som et resultat av taktikk for å få flere velgere.

Som et siste teoribidrag så jeg på at det kan hevdes at i koalisjonsregjeringer vil det for partiene være viktig å markere seg på sine kjernesaker da velgerne i særlig grad straffer eller belønner partiene ut fra prestasjonene i slike saker. I en koalisjonsregjering er det flere partier som trenger å få gjennomslag for noen av sine saker, og øremerking av tilskudd kan være en måte å få til dette på. Min siste hypotese blir derfor: ”Øremerkingen har økt mest under koalisjonsregjeringer.”

De to siste hypotesene kan sies å være konkurrerende. Dette fordi det i perioden etter 1986 enten har vært borgerlige koalisjonsregjeringer eller ettpartiregjeringer bestående av Arbeiderpartiet.

Oppsummert vil mine hypoteser være som følger:

H1: ”De øremerkede tilskuddene har økt mer i valgår enn i andre år.”

H2: ”Økningen i øremerkingen har vært størst på de saksområder velgerne synes er viktigst.”

H3: ”Øremerkingen har økt mest under Arbeiderpartiets regjeringer.”

H4: "Øremerkingen har økt mest under koalisjonsregjeringer."

Ut fra dette får vi en avhengig variabel og fire uavhengige. Den avhengige variabelen er økning i de øremerkede tilskuddene, mens de fire uavhengige er valgår, sakenes popularitet hos velgerne, partifarge i regjering og type regjering.

Kapittel 3 Metode

3.0 Metode

For å kunne teste de hypotesene jeg har stilt i kapittel 2, må jeg se på hvordan utviklingen med tanke på de øremerkede tilskuddene har vært. Jeg vil i neste kapittel gjøre rede for den empiri som er nødvendig for å kunne teste mine hypoteser som tidligere er fremlagt. Jeg vil da fortløpende også komme inn på ulike metodiske valg jeg har vært nødt til å ta med tanke på å fremskaffe data. Likevel ser jeg det som hensiktsmessig å gjøre rede for visse operasjonaliseringer og metodevalg i et eget kapittel før gjennomgangen av empirien.

3.1 Operasjonaliseringer

Først vil jeg se på noen viktige begrep som brukes i denne oppgaven. Det er viktig at det er en felles forståelse i hva som ligger i noen sentrale begreper.

3.1.1 Økning i øremerkede tilskudd

Dette er den avhengige variabelen, og det er derfor svært viktig å nøyaktig vite hva som legges i dette. Økning i øremerkede tilskudd vil i denne oppgaven innbefatte tre ting. For det første vil jeg se på endringen i det totale antallet øremerkede tilskudd det enkelte år, deretter hvor mange nye tilskudd som har blitt innført hvert år og endring i dette fra året før, og til slutt økningen i andelen øremerkede tilskudd av de samlede statlige overføringene til kommunesektoren fra et år til et annet.

3.1.2 Kommune/kommunesektoren

I Norge har vi tre forvaltningsnivåer. Det er stat, fylkeskommune og kommune, eller også kalt primærkommune. Jeg ønsker i denne oppgaven å se samlet på de øremerkede tilskuddene til kommuner og fylkeskommuner. Når jeg skriver kommune eller

kommunesektoren, mener jeg å inkludere både fylkeskommunene og primærkommunene.

3.1.3 Øremerkede tilskudd og samlede overføringer

Som nevnt tidligere i oppgaven må kommunene bruke de øremerkede tilskuddene fra staten på bestemte områder. Imidlertid er det vanlig ikke å regne med tilskudd som er øremerket til arbeidsmarkedstiltak, flyktninger og liknende (St.prp nr. 1 (2004-2005) KRD). Dette fordi disse tilskuddene blir gitt av andre hensyn enn til kommunene.

I denne oppgaven er heller ikke den nye momskompensasjonsordningen som ble innført fra og med 2004 regnet med som et øremerket tilskudd.

Senere i oppgaven vil jeg blant annet se på hvor stor del av de samlede statlige tilskuddene de øremerkede tilskuddene utgjør i prosent. Samlede tilskudd vil være rammetilskudd + øremerkede overføringer. Verken tilskudd til flyktninger og arbeidsmarkedstiltak eller den nye momskompensasjonsordningen regnes da med som en del av de samlede overføringene.

3.1.4 Den undersøkte perioden

Det som har blitt kalt det nye inntektssystemet ble innført fra og med budsjettet for 1986 og er i store trekk det vi fortsatt har. Den undersøkte perioden vil derfor være fra og med statsbudsjettet for 1986 og til og med budsjettet for 2005.

3.1.5 Valg

Ved testingen av hvorvidt det finnes valgpsykluser med tanke på øremerkede tilskudd vil jeg kun se på stortingsvalgene og ikke valgene til kommunestyrene. Dette fordi det er Stortingets sammensetning som avgjør hva slags regjering landet får, og det er

Regjeringens forslag til øremerkede tilskudd på statsbudsjettet jeg i denne oppgaven ser på.

3.2 Noen metodiske betraktninger

3.2.1 Hvilke data trenger jeg for å teste mine hypoteser?

Det er i Regjeringens forslag til statsbudsjett (Gul Bok) i årene fra og med 1986 til og med 2005 at de øremerkede tilskuddene er å finne. I tillegg vil de årlige rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi bli benyttet. Disse gir ofte en god oversikt over de øremerkede tilskuddene de ulike årene. En nærmere drøfting om hvor vidt det er riktig å bruke Regjeringens forslag til statsbudsjett finner vi under neste punkt. Videre trenger jeg en oversikt over hvilke regjeringer Norge har hatt fra 1985 og frem til i dag, og tidsrommene disse har sittet. Denne oversikten finner jeg på internettadressen:

<http://odin.dep.no/smk/norsk/regjeringen/p10000969/bn.html> (lest 30.03.05). Jeg må også ha en oversikt over hvilke saker velgerne har syntes har vært de viktigste ved de ulike valgene, og dette finner jeg i boken "Velgere i villrede..." (Aardal 2003).

3.2.2 Hvilken versjon av statsbudsjettet skal jeg se på?

Hvilken versjon av statsbudsjettet skal jeg bruke når jeg tester mine hypoteser? Her ser jeg i hvert fall for meg tre muligheter. For det første kan jeg ta for meg Regjeringens forslag til statsbudsjett som legges frem i Stortingsproposisjon 1 hver høst. Det er imidlertid ikke sikkert at dette forslaget blir vedtatt da vi i hele den undersøkte perioden har hatt mindretallsparlamentarisme i Norge. En annen mulighet er å se på det endelig vedtatte budsjettet etter at dette har vært behandlet i Stortinget, mens en siste mulighet er å se på regnskapstall der man i ettertid ser på hvilke øremerkede tilskudd som ble innført og hvor store disse var.

Jeg velger å kun ta for meg det opprinnelig fremlagte statsbudsjettet fra Regjeringen (Gul Bok) og tar ikke hensyn til eventuelle endringer etter forhandlinger med andre partier på Stortinget. Hypotesene mine har fokus på Regjeringen, og det er gjennom Gul Bok at den får lagt frem sine prioriteringer. Det er altså ulike regjeringers *vilje* jeg ønsker å se på. Dersom den ikke får det som den vil fordi den er i mindretall, er det en annen sak.

3.2.3 Hvilke års statsbudsjett skal jeg se på når hypotesen om valgcykluser testes?

Jeg vil, når jeg tester hypotesen om hvorvidt det finnes valgcykluser, sammenlikne budsjettene som gjelder for valgårene med statsbudsjettene for de andre årene.

Grunnen til dette er velgernes hukommelse. I teorien blir den sett på som kort, og det blir antatt at det legges mest vekt på det som har skjedd tettest opp til valgtidspunktet.

Min antagelse er derfor at Regjeringen ser på velgernes hukommelse som kun å gjelde for det sist fremlagte statsbudsjettet, og derfor er det eventuelt i budsjettet for valgåret at de øremerkede tilskuddene innføres for å vinne velgere.

3.2.4 Mindretallsparlamentarisme i hele den undersøkte perioden

I hele den undersøkte perioden har det vært mindretallsregjeringer i Norge. Det kan da hevdes at Regjeringen ikke har hatt det fulle ansvaret for den politikken som har blitt ført. Det er riktig. I min sammenheng kan Regjeringen for eksempel ha ønsket å redusere antallet øremerkede tilskudd, men det er ikke sikkert at den har fått opposisjonen med på dette. Jeg mener imidlertid at jeg unngår dette problemet ved å se på det fremlagte og ikke det vedtatte budsjettet. Det er mulig at en regjering ikke vil foreslå noe den vet at den garantert ikke vil få gjennom i Stortinget, men generelt må man anta at forslagene har avspeilet den politiske viljen til Regjeringen.

3.2.5 Borgerlige og sosialistiske partier

Det har i etterkrigstiden og nesten helt frem til i dag vært en klar oppfatning av hvilke partier som tilhører venstresiden, og hvilke partier som hører hjemme på høyresiden i norsk politikk. Tradisjonelt har høyresiden bestått av Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet, mens man til venstre i politikken har funnet Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet. De senere årene har dette endret seg noe. Det er Senterpartiet jeg her har i tankene. Det har skjedd en venstredreining i partiet, og dette kan illustreres ved at partiet er aktuelt som regjeringspartner sammen med Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti etter valget i 2005

(www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/article1012443.ece. Lest 12.04.05).

Likevel velger jeg i denne oppgaven å plassere partiet på høyresiden. Dette fordi partiet i den studerte perioden alltid har deltatt i regjering sammen med borgerlige partier, og i min oppgave er det regjeringene som er studieobjekt. At partiet de senere årene har vært i opposisjon til den borgerlige Regjeringen får derfor ikke den samme betydning i min undersøkelse.

3.3 Validitet

Jeg vil nedenfor komme inn på undersøkelsens validitet, og gjennomgangen baserer seg på Skog (1998). Man kan kort si at validitet handler om gyldighet, og hvorvidt undersøkelsen har gitt korrekt svar på spørsmålet. Jeg vil nå redegjøre for fire ulike typer av validitet og se dette opp mot min undersøkelse.

3.3.1 Begrepsvaliditet

Det er her et spørsmål om man klarer å måle det man skal på en god måte. Videre er det snakk om hvorvidt utvalget observasjonsenheter er adekvat og korrekt trukket. Det finnes undergrupper av begrepsvaliditet, og disse er redegjort for nedenfor.

Kriterievaliditet

Det er her snakk om et kriterium som man kan sammenlikne måleresultatet med. Dersom det finnes uoverensstemmelse mellom den sanne og den målte verdien, skyldes dette en målefeil som enten kan være systematisk eller usystematisk. Siden systematiske målefeil kan være korrelert med andre variabler, er slike feil de mest alvorlige. I min oppgave vil jeg ikke ha problemer med dette da jeg har undersøkt hele universet. Alle år og øremerkede tilskudd i den aktuelle perioden er registrert, og videre er alle regjeringer og valgår registrert. Derfor vil de sanne og målte verdiene være identiske.

Utvalgets representativitet

I mange empiriske undersøkelser gjøres det utvalg da det ikke er praktisk mulig å undersøke alle enheter. Man er da nødt til å bruke en form for sannsynlighetsutvalg. I min oppgave undersøker jeg som nevnt hele universet, og representativitet ikke blir et problem.

3.3.2 Konklusjonsvaliditet

Dette handler om hvorvidt den sammenhengen vi eventuelt kan se i utvalget har med tilfeldigheter i akkurat dette utvalget. Igjen er ikke dette relevant for min oppgave da jeg har undersøkt hele universet.

3.3.3 Intern validitet

Intern validitet dreier seg om den kausale fortolkningen av data. Er det slik at det er den uavhengige variabelen som har påvirket den avhengige, eller har vi med en spuriøs sammenheng å gjøre ved at det er andre forhold som egentlig er det som har påvirket den avhengige variabelen? I min oppgave er det økning i øremerking som er den avhengige variabelen, og jeg ser senere i oppgaven på om det er slik at øremerkingen blant annet øker mer i valgår enn i andre år. Dersom jeg finner en slik økning i

valgårene, hvor sikker kan jeg da være på at det er nettopp det at det er valgår som er årsak til økningen? Dette kan jeg ikke være helt sikker på da det kan være variabler jeg ikke undersøker som kan være bakenforliggende årsaker. I mitt eksempel er det særlig en ting som kan være utslagsgivende. Øremerkede tilskudd kommer en del ganger i forbindelse med reformer, og dersom det er slik at reformer ofte kommer i valgår, vil dette påvirke de øremerkede tilskuddene. Jeg mener imidlertid at dette ikke er et stort problem. Ved en gjennomgang av St. prp nr 1 de ulike årene kan man ikke observere at det er slik at reformer ofte starter i valgår. Det vil likevel ikke være mulig å kontrollere for alle mulige bakenforliggende faktorer. Man kan imidlertid slå fast at desto sterkere sammenhengen mellom valgår og øremerking er, jo mindre sannsynlig er det at bakenforliggende faktorer er årsaken til økningen. Generelt sett kan man si at jo sterkere sammenhengen er mellom den avhengige og den uavhengige variabelen er, desto sikrere er man på at dette ikke kun er en spuriøs sammenheng. Likevel kommer man ikke unna å undersøke den konkrete saken med tanke på andre forhold som kan ha spilt inn.

3.3.4 Ekstern validitet

Når undersøkelsen er avsluttet og konklusjonen er trukket, kommer spørsmålet om ekstern validitet inn. Dette handler om i hvilken grad man kan generalisere fra resultatene. I min undersøkelse er ikke dette vesentlig, da jeg som tidligere skrevet har undersøkt hele universet, og jeg ønsker ikke å si noe om annet enn årsaker til økningen i øremerkede tilskudd til norske kommuner i perioden 1986 til 2005. Jeg skal for eksempel ikke ut fra min undersøkelse trekke konklusjoner om finansieringen av svenske kommuner (Skog 1998:85-115).

3.4 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor nøyaktig en måling er. For å oppnå høy reliabilitet er det viktig å ha gode operasjonelle definisjoner for det som måles. Dersom reliabiliteten er høy, vil ulike forskere kunne komme frem til det nøyaktig samme resultatet (Hellevik 1997:159-160).

I min undersøkelse går det klart frem at det er i forslaget til statsbudsjett som legges frem av Regjeringen om høsten, og som gjelder for det kommende året, at jeg finner mine data om de øremerkede tilskuddene. Videre blir øremerkede tilskudd definert som tilskudd som kommunene ikke kan bruke til de formål de selv ønsker, men som fra sentralt hold er bestemt hvor skal benyttes. Det er også slik at tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger holdes utenfor de øremerkede tilskuddene. Med en slik definisjon bør en annen person kunne komme frem til de samme resultatene som det jeg har gjort i oppgaven. Eventuelle forskjeller må da skyldes unøyaktigheter eller usikkerhet om et tilskudd virkelig er beregnet på flyktninger eller arbeidsmarkedstiltak og dermed ikke skal regnes med. Jeg mener også at mine andre operasjonelle definisjoner er gode, og alt i alt bør reliabiliteten i denne oppgaven være høy.

Kapittel 4 Dataene som er samlet inn

4.0 Dataene som er som er samlet inn

Nedenfor følger en relativt omfattende gjennomgang av de øremerkede tilskuddene som er gitt i perioden 1986-2005. Først vil jeg imidlertid redegjøre for valgtidspunkt og parti(er) i regjering. Jeg vil i dette kapitlet ikke gå inn på å teste mine hypoteser da dette vil bli gjort i neste kapittel.

4.1 Valgtidspunkt og budsjett

For å besvare hypotese 1 er det vesentlig å tidfeste når de ulike valgene i perioden 1986-2005 har vært/skal være. Dette fordi jeg ønsker å finne ut i hvilken grad det er en sammenheng mellom graden av øremerkede tilskudd og valg. I denne perioden har valgene til Stortinget blitt holdt i 1989, 1993, 1997 og 2001. Neste valg vil være høsten 2005, og jeg vil i denne undersøkelsen også ta med dette (Aardal 2003:16).

Tidligere har jeg gjort rede for at i valgsyklusteorien jeg bruker, antas velgerne å ha en kort hukommelse. I mitt opplegg antar jeg at politikerne i Regjeringen ikke vurderer denne til å strekke seg lenger enn ett år tilbake. Med tanke på valget i 2005 vil det være budsjettet som ble lagt frem høsten 2004, og som gjelder for 2005, velgerne vil ta hensyn til når de skal gjøre seg opp en mening om hvem de ønsker å gi sin stemme til. Budsjettene jeg i testingen av valgsyklushypotesen ønsker å se på, er derfor budsjettene for 1989, 1993, 1997, 2001 og 2005. Disse ble lagt frem henholdsvis høsten 1988, 1992, 1996, 2000 og 2004.

Det er imidlertid viktig å undersøke de nøyaktige datoene for valgene og hvilke datoer budsjettene for disse årene ble lagt frem. Valget i 1997 kan være et eksempel. Jeg antar som nevnt at det er gjennom budsjettet som ble lagt frem høsten 1996, og som gjelder for 1997, at Regjeringen tror den kan påvirke velgerne. Noe som kunne ha skapt problemer, ville vært dersom budsjettet for 1998 hadde blitt lagt frem før valget i 1997 hadde vært avholdt. Da kunne dette budsjettet ha spilt en minst like stor rolle

som budsjettet fremlagt året før. En undersøkelse av henholdsvis datoene for offentliggjøringen av statsbudsjettene og valgdatoene, viser at dette ikke skaper problemer noen av de årene jeg undersøker. I alle årene har budsjettet blitt fremlagt etter at valgene er holdt.

4.2 Parti(er) i regjering ved budsjettfremleggene

Hvilke partier satt i regjering på det tidspunktet statsbudsjettene for årene fra 1986 til 2005 ble fremlagt? Dette er viktig å ha på plass når jeg senere skal teste hypotesene om det har betydning hva slags type regjering som fremlegger statsbudsjettene for hvorvidt de øremerkede tilskuddene øker. Tabellen nedenfor viser hvem som hadde regjeringsmakten ved fremleggelsen av statsbudsjettet for de ulike årene.

Tabell 4.1 Parti(er) i regjering ved fremleggelsen av statsbudsjettene for årene 1986-2005.

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
H,Krf,Sp	Ap	Ap	Ap	Ap	H,Krf,Sp	Ap	Ap	Ap	Ap

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ap	Ap	Ap	Krf,V,Sp	Krf,V,Sp	Ap	Ap	H,Krf,V	H,Krf,V	H,Krf,V

Som vi kan se av tabellen ble budsjettene for 1986, 1991, 1999, 2000, 2003, 2004 og 2005 lagt frem av borgerlige koalisjonsregjeringer. De resterende budsjettene i den undersøkte perioden ble fremlagt av ettpartiregjeringer fra Arbeiderpartiet.

Dersom vi ser på hvilke parti som hadde regjeringsmakten ved fremleggelsen av statsbudsjettene for de fem valgårene, ser vi at Arbeiderpartiet la frem de fire første, mens koalisjonsregjeringen bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre la frem budsjettet som gjelder for valgåret 2005. Når jeg senere skal se på om hypotesen om hvorvidt øremerkingen øker i valgår, er dette viktig å ha i minnet da det i stor grad

vil bli en test på om Arbeiderpartiregjeringer forsøker å bruke øremerkede tilskudd i større grad i valgår enn i andre år.

4.3 Utviklingen i totalt antall tilskudd

Siden 1986 har det vært gitt nærmere 300 ulike øremerkede tilskudd til kommunene. I dette avsnittet skal jeg se nærmere på antall tilskudd de ulike årene og på hvordan dette har endret seg. Nedenfor er det en tabell over antall øremerkede tilskudd de ulike årene. I denne oversikten er tilskudd til arbeidsmarkedstiltak, flyktninger og liknende, som tidligere nevnt i oppgaven, ikke tatt med, da disse blir gitt av andre hensyn enn kommuneøkonomien. Oversikten gir ikke grunnlag for å si noe om hvor stor del av kommunenes økonomi som blir bundet opp av øremerkede tilskudd. Jeg mener en slik oversikt likevel er viktig å ha med da den gir et oversiktsbilde over utviklingen. For det første så vi tidligere i oppgaven at mange øremerkede tilskudd kan gi en uoversiktlig finansiering, og tilskuddene kan motvirke effektene av hverandre. For det andre gir det totale antallet øremerkede tilskudd også et signal om Regjeringens syn på å finansiere kommunesektoren gjennom slike tilskudd.

Tabell 4.2 Antall tilskudd på det enkelte statsbudsjett og endring i antall tilskudd fra året før.

År	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ant tilskudd	91	91	96	99	111	87	96	90	100	95
Endring tilskudd		0	5	3	12	-24	9	-6	10	-5

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ant tilskudd	95	91	87	90	89	71	48	44	37	40
Endring tilskudd	0	-4	-4	3	-1	-18	-23	-4	-7	3

I denne perioden har det vært betydelige forskjeller i antallet tilskudd. Flest tilskudd var det i 1990 med 111. Jevnt over kan man si at antallet har ligget rundt 90 frem til sykehusreformen som førte til en kraftig reduksjon fra 2001 til 2002. Siden da har antallet tilskudd ligget rundt 40.

Ser vi på endringene fra år til år, har disse tidvis variert betydelig. Fra 1989 til 1990 ble antallet tilskudd økt med 12, mens de fra 1990 til 1991 ble redusert med 23.

En svakhet med en slik oversikt er at endringer i antallet tilskudd ikke nødvendigvis kan tolkes slik at staten har innført eller fjernet øremerkede tilskudd. I årene etter 1986 har det vært visse endringer i oppgavefordelingen mellom staten og kommunesektoren. Dersom en oppgave har gått fra å være et kommunalt til å bli et statlig ansvar, vil bortfallet av et øremerket tilskudd ikke kunne tolkes som at staten har villet redusere øremerkingen. Innenfor rammen av denne oppgaven mener jeg det imidlertid vil bli en for omfattende oppgave å kontrollere for eventuelle slike endringer. Særlig blir dette vanskelig når jeg senere ser på den totale summen i kroner og øre. Slike tekniske korreksjoner for oppgaveendringer finnes i de siste års budsjettforelegg, men ikke i tidligere års. For å kunne sammenlikne må jeg derfor se bort fra dette. Jeg mener imidlertid at dette ikke er et betydelig problem da det kun er enkelte oppgaver som har fått nytt forvaltningsorgan. Den eneste virkelig store oppgaveendringen er sykehusreformen der staten tok over ansvaret for de fylkeskommunale sykehusene. Derfor må man når man leser endringer fra 2001 til 2002 ha dette i minnet. Ved utregning av gjennomsnitt vil jeg også se bort fra dette året da det gir et for stort utslag. Videre er det slik at der jeg ser på når nye tilskudd har blitt innført, vil det ikke ha like stor betydning om det har foregått oppgaveendringer. Dersom en oppgave har gått fra å være statlig til å bli et kommunalt ansvar, eller en helt ny oppgave har blitt innført, så hadde ikke Regjeringen vært nødt til å øremerke tilskuddet. Den kunne like gjerne ha økt rammetilskuddet for å dekke inn de beregnede ekstraavgiftene.

4.4 Oversikt over innføring av nye tilskudd de ulike årene

Ved innføringen av nye tilskudd kan Regjeringen i særlig grad markere politisk retning, enten dette er for å fremme likhet eller for å markere politisk profil når man sitter i en koalisjonsregjering. Den kan også ved innføringen av nye tilskudd gi inntrykk av at den fører en ekspansiv finanspolitikk. Jeg vil derfor se på når nye øremerkede tilskudd ble innført i perioden 1986 til 2005, uavhengig av hvor store disse var.

Det kan imidlertid være litt uklart når man registrerer at det har blitt innført et nytt tilskudd. I mitt datamateriale er det flere tilskudd som opphører noen år, for så å komme tilbake. Dersom et tilskudd kun har opphørt ett år og så kommet tilbake, har jeg ikke regnet dette som to innføringer. Har det derimot opphørt i minst to år, har det blitt regnet som å ha blitt innført på nytt i min undersøkelse. Grunnen til at jeg velger å operasjonalisere det slik, er at jeg antar at Regjeringen vil tro velgerne må ha opplevd at tilskuddet har vært borte en stund før det eventuelt vil være aktuelt å belønne den for på ny å ha innført tilskuddet.

Tabell 4.3 Antall nye tilskudd innført det enkelte år.

År	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ant nye tilskudd		8	17	13	17	10	25	8	21	9

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ant nye tilskudd	11	9	16	15	2	5	7	5	7	4

Av tabellen kan vi lese at antallet nye tilskudd på hvert budsjett har blitt kraftig redusert de siste årene. Frem til og med 1999 varierte antall nye tilskudd på hvert budsjett fra 8 i 1987 og 1993 til hele 25 nye tilskudd i 1992. Fra 2000 og frem til 2005-budsjettet har antall nye tilskudd ligget på mellom to og sju. Gjennomsnittlig har det blitt innført 11 nye tilskudd årlig, mens medianverdien for antall nye tilskudd er 9.

4.5 Andel øremerking av de totale overføringene og veksten i denne

Ovenfor har jeg sett på antallet tilskudd som har eksistert de ulike årene. Jeg har også sett på hvilke år nye tilskudd har blitt innført. Som nevnt valgte jeg å se på når tilskuddene ble innført, uavhengig av størrelsen på disse da jeg antok at Regjeringen vil tro at den også kan signalisere at den satser på et område ved å innføre et øremerket tilskudd uten tanke på hvor mye penger det fører med seg. Det vil likevel ikke være likegyldig hvor mye penger som følger med tilskuddene for hvordan Regjeringen tror velgerne vil reagere. Det er grunn til å tro at et stort tilskudd vil bli sett mer positivt på enn et lite, og at en økning i allerede eksisterende tilskudd vil ha den samme effekten.

Det kan imidlertid være flere måter å se dette på. Jeg velger å se på hvor mye de øremerkede tilskuddene til kommunene som andel utgjør av de totale overføringene fra staten. Det blir her sett bort fra tilskudd til flyktninger, arbeidsmarkedstiltak og liknende i både telleren og nevneren. De totale overføringene vil da være summen av de øremerkede tilskuddene og rammetilskuddet. Jeg vil så se på hvor mye de øremerkede tilskuddenes andel øker eller reduseres fra et år til et annet. En annen mulighet for å undersøke veksten i tilskuddene hadde vært å se på veksten i summen av øremerkede tilskudd fra år til år. Å bruke endringer i øremerkede tilskudds andel av de totale overføringene mener jeg har den fordel at det på en klar måte viser de ulike regjeringers vilje til å styre kommunenes prioriteringer. Ved en eventuell økning i andelen øremerkede tilskudd viser den sittende regjering at den velger å la kommunene få bestemme over en mindre del av sine inntekter. I debatten og forskningen rundt øremerkede tilskudd er det også vanlig at det er veksten i andel øremerking av de totale overføringene som kommenteres (NOU 1997:8:26). Videre er det vanlig at overføringene til kommunesektoren er relativt faste. Med dette mener jeg at en økning i de øremerkede tilskuddene ikke fører til mer penger til sektoren totalt, men at det går på bekostning av rammetilskuddet. Å bruke andelen øremerkede tilskudd vil derfor gi et godt bilde av utviklingen.

I tabellene som følger nedenfor kommer først en oversikt over de absolutte tallene, deretter en tabell som viser den prosentvise andelen øremerkede tilskudd og hvor

mange prosentpoeng endring det har vært fra år til år. De absolutte tallene er avrundet og i milliarder kroner.

Tabell 4.4 Ramme- og øremerkede tilskudd og samlede overføringer i absolutte tall.

År	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ramme-tilskudd	31,11	34,24	35,92	38,00	40,71	40,71	42,22	42,15	41,39	42,33
Øremerket	4,89	5,00	6,05	7,56	10,03	11,61	14,42	16,07	16,46	16,74
Totale overføringer	36	39,24	41,97	45,56	50,74	52,32	56,64	58,22	57,85	59,07

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ramme-tilskudd	43,75	46,52	46,49	50,12	51,42	54,08	52,18	53,39	42,45	41,16
Øremerket	18,97	19,62	26,42	28,96	33,08	36,30	13,64	16,92	21,08	23,00
Totale overføringer	62,72	66,14	72,91	79,08	84,50	90,38	65,82	70,31	63,53	64,16

Tabell 4.5 Andel (i prosent) øremerkede tilskudd av totale overføringer (rammetilskudd + øremerkede tilskudd), og denne andelens vekst i prosentpoeng fra året før.

År	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andel	13,58	12,74	14,42	16,60	19,77	22,19	25,46	27,61	28,45	28,33
Vekst		-0,84	1,68	2,18	3,17	2,42	3,27	2,15	0,84	-0,12

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Andel	30,24	29,66	36,24	36,62	39,15	40,17	20,73	24,07	33,18	35,85
Vekst	1,91	-0,58	6,58	0,38	2,53	1,02	-19,44	3,34	9,11	2,67

Av tabellen ovenfor kan vi lese at andelen øremerking har økt kraftig siden innføringen av det nye finansieringssystemet i 1986. Ved begynnelsen av den undersøkte perioden var vel 13 % av overføringene fra staten til kommunesektoren øremerket. En topp ble nådd i 2001 da 40,17 % av overføringene ble gitt som slike tilskudd. Fra budsjettforelegget for 2001 til forslaget som gjaldt for 2002, ser vi at det skjedde en om lag halvering av de øremerkede tilskuddene. Dette tallet må sees i lys av at de fylkeskommunale sykehusene nå ble overtatt av staten. Når jeg ser på endringer, velger jeg derfor å se bort fra dette tallet. I årene etter 2002 har imidlertid andelen øremerkede tilskudd nærmet seg nivået før sykehusreformen og var i forslaget til 2005-budsjettet på 35,85 %.

De fleste budsjettforslagene innebar en økning i andelen øremerkede tilskudd. Det var kun i 1987, 1995 og 1997 at det var en viss tilbakegang, men denne var aldri sterkere enn minus 0,84 prosentpoeng.

Det å skulle se på en gjennomsnittlig økning innebærer en risiko for at ekstreme tall får en uforholdsmessig sterk innvirkning. I mitt tilfelle velger jeg derfor å se bort fra 2002-budsjettet som innebar en halvering av andelen øremerkede tilskudd. Budsjettene for 1998 og 2004 innebar også en sterk økning, men siden denne ikke kom på grunn av store oppgaveendringer, velger jeg å ta med disse som hadde en økning på henholdsvis 6,58 og 9,11 prosentpoeng. Økningen i 1998 kom i særlig grad som følge av innsatsstyrt finansiering av sykehusene, mens den sterke veksten på 2004-budsjettet delvis kan forklares med en økt satsing på barnehager. Gjennomsnittlig årlig økning i andelen øremerkede tilskudd av de totale overføringene ble dermed på 2,32 prosentpoeng. Dersom vi ser på medianverdiene, og her tas 2002-budsjettet med, var økningen på 2,15 prosentpoeng.

4.6 Tilskudd kun gitt i valgår for så å bli tatt bort

I hvilken grad har det vært tilfelle at tilskudd kun har blitt innført i valgåret, for så å forsvinne året etter? I mitt materiale finnes det svært få eksempler på dette, og

tilskuddene var i disse tilfellene ikke store i kroner og øre. I 1989 ble to tilskudd på henholdsvis 10 og 15 millioner kroner gitt som en engangssum til mikrobiologisk laboratorium i Oppland og til ortopedisk kirurgi i Vestfold. 1997- budsjettet inneholdt også to slike tilskudd. 10 millioner gikk til aksjon vannmiljø og 21,5 millioner til omstillingstiltak i barnehager. Fire år senere ble det gitt 3,8 millioner til psykiatri, 100 millioner til utlånsordning for skolebøker i den videregående skolen og 4,5 millioner til fiskeforvaltning.

4.7 Oversikt over enkelte store tilskudd

Ovenfor har jeg gjort rede for utviklingen av de totale tilskuddene. Det kan imidlertid også være interessant å se på hvilke enkelttilskudd som har vært særlig store i den undersøkte perioden. Alle tallene er hentet fra St. prp 1 det enkelte år.

Pensjoner og arbeidsgiveravgift

Øremerkede midler til kommunene for å dekke pensjoner og arbeidsgiveravgift for kommunalt ansatte var lenge en stor sum. I perioden 1986 til 1998 hadde man et tilskudd som skulle dekke arbeidsgiveravgiften til folketrygden. Dette tilskuddet startet på vel 300 millioner, men var i 1998 redusert til ca. 94 millioner.

I 1989 kom et annet tilskudd innen denne kategorien, nemlig et øremerket tilskudd på nesten 600 millioner kroner til kommunale pensjoner. Da tilskuddet forsvant etter 1998, var det kommet opp i over 1,2 milliarder.

Barnehager

I hele perioden har det blitt gitt øremerkede tilskudd til drift av barnehager. Det startet med ca 700 millioner i 1986, men allerede i 1990 var dette steget til over 1,9 milliarder. Deretter steg det relativt mye og jevnt frem til at det de tre siste årene har hatt en særlig kraftig økning og utgjorde på 2005- budsjettet over 9,5 milliarder kroner. Den siste økningen må sees i sammenheng med innføring av maksimalpris i barnehagene (St. prp. Nr. 1 (2002-2003): KRD).

Det er ikke bare driftstilskuddene som de siste årene har fått en sterk økning innen barnehagesektoren. I budsjettene for 2004 og 2005 ble det innført tre nye tilskudd til henholdsvis investeringer, skjønnsmidler og tiltak for barn i barnehage med funksjonshemming. Disse tilskuddene var på mellom 218 millioner og 1,2 milliarder.

Sykehusene

Helt frem til 2002, da sykehusene ble et statlig ansvar, utgjorde øremerkede tilskudd til ulike sykehusoppgaver en svært stor del av de øremerkede tilskuddene, og tilskuddene økte gjennom hele perioden. Sykehusene var en stor bidragsyter til at tilskudd til helse og eldre nesten utgjorde 80 % av de samlede øremerkede tilskuddene i 2001. Dette forklarer også at de øremerkede tilskuddene samlet sett fikk en kraftig reduksjon fra 2001 til 2002 da sykehusene ikke lenger var et fylkeskommunalt ansvar.

Mange av de store tilskuddene til sykehusene var med fra starten i 1986. Refusjon for poliklinisk behandling var i 1986 på 475 millioner kroner og hadde i 2001 steget til 3,2 milliarder. Andre tilskudd som i hele eller deler av perioden utgjorde tilskudd i hundremillioner-klassen var refusjon for kapitalutgifter, tilskudd til regionsykehus og driftsutgifter til universitetssykehus. Det som imidlertid i særlig stor grad førte til at sykehusdrift etter hvert stod for en stor del av de øremerkede tilskuddene, var at det i 1998 ble innført innsatsstyrt finansiering av sykehusene (ISF). Ved ISF fikk sykehusene stykkprisbetaling for hver pasientbehandling (www.drginfo.info/isf/bakgrunnen_for_isf.htm. Lest 08.04.05.) Tilskuddet var i perioden 1998-2001 på mellom 7,3 og 12,5 milliarder kroner. Den sterke veksten i andelen øremerking av de totale overføringene fra 1997 til 1998 må sees i lys av dette.

Eldreomsorg

I budsjettet for 1994 startet satsingen for å bedre forholdene for de eldre ved hjelp av øremerkede tilskudd til kommunene. Særlig var dette en satsing på de eldste eldre (St. prp. 1 (1993-1994):KRD) Tilskuddet var i 1994 på 217 millioner kroner og nådde toppen med 2,1 milliarder foreslått i 2004-budsjettet, mens det sank til 1,3 milliarder i 2005-forslaget. I 1998 kom et nytt tilskudd som skulle dekke renter og avdrag i

forbindelse med sykehjemsutbyggingen. Tilskuddet har vart ut perioden vi ser på, og har steget fra 210 millioner til 1,4 milliarder.

HVPU-reformen

Med denne reformen ble ansvaret for psykisk utviklingshemmende overført til kommunene. Dette kostet penger, og øremerkede tilskudd fulgte med. I 1989 ble det gitt 139 millioner kroner, men tilskuddet steg helt opp mot 2 milliarder i årene som kom. Selve HVPU- tilskuddet tok slutt etter 2002. I 2005 ble det gitt et tilskudd til vertskommuner på ca 500 millioner.

Skolefritidsordningen (SFO)

SFO kom på budsjettet i 1992 og fikk tilskudd til og med 2003. I kroner varierte tilskuddene fra 153 til 446 millioner kroner.

Psykiatri

De siste årene har det blitt mer fokus på psykiatri, og dette har også gitt seg utslag i øremerkede tilskudd. Særlig er det tilskuddet ”psykiatri i kommunene” som har vært stort. Tilskuddet ble innført i 1995 og har siden da steget fra 100 millioner til over 2 milliarder i budsjettet for 2005.

Ressurskrevende brukere

Dette tilskuddet ble innført i 2004 og videreført i 2005. Tilskuddet var disse to årene på henholdsvis 1,2 og vel 1,5 milliarder kroner.

I denne gjennomgangen har jeg vist noen av de tilskuddene som har vært betydelige i perioden. Mest verdt å merke seg er tilskuddene til sykehusene og hvilken rolle de har hatt. Uten å gå inn på en analyse av eventuelle substansielle grunner for innføringen av de enkelte store tilskuddene, mener jeg at det kan sies at noen er et resultat av planlagte reformer, mens andre mer er å regne som reaksjoner på kriser. HVPU-reformen og innføringen av SFO må sees på som planlagte reformer, mens tilskudd

innen eldreomsorg og psykiatri mer kan regnes som reaksjon på at uverdige forhold ble avdekket.

I dag blir det som vi tidligere har sett, gitt betydelig færre øremerkede tilskudd, men noen av disse medfører store summer. Av tilskudd på over en milliard har vi i dag to til bygging av sykehjem og omsorgsboliger og to til barnehager, mens ett tilskudd går til henholdsvis psykiatri i kommunene, ressurskrevende brukere og regional utvikling.

4.8 Øremerkede tilskudd fordelt på sektor og velgernes interesse for sakene

I det neste kapitlet ønsker jeg å teste om det er slik at øremerkede tilskudd har økt mest på områdene velgerne har sett på som de viktigste. For å teste denne hypotesen vil jeg sammenlikne hva velgerne i valgene fra og med 1985, til og med 2001 har sagt at de ser på som de to viktigste sakene, opp mot andelen øremerking til noen av de samme feltene og antall tilskudd her.

Nedenfor vil jeg gjøre rede for utviklingen i velgernes oppfatning av hva som har vært de viktigste sakene ved de ulike valgene, og litt senere vil jeg se på utviklingen i de øremerkede tilskuddene fordelt på sektorer. Selve analysen av om det er noen slik sammenheng kommer i neste kapittel. Dessverre finnes det ennå ikke tall for 2005 for hvilke saker velgerne ser på som de viktigste.

Velgernes interesse for saksområder

I tabellen nedenfor er en undersøkelse som finnes i boken ”Velgere i villrede...” (Aardal 2003:16) gjengitt. Jeg har imidlertid gjort en liten forandring ved at jeg har slått sammen helse og eldreomsorg da tallene fra 1985 og 1989 inneholder både trygder, helsetiltak og eldreomsorg. Velgerne er bedt om å svare på hva de synes er de to viktigste sakene ved de ulike valgene.

Tabell 4.6 Prosentandel av velgerne som synes de ulike saksfeltene er ett av de to viktigste sakene ved valgene.

	1985	1989	1993	1997	2001
Skatter/avgifter	8	6	5	9	34
Skole/utdanning	3	3	5	14	34
Helse/eldre	67	46	13	63	38
Barn og familie	-	-	8	16	14
Miljø	5	37	7	10	8
Distriktpolitikk	1	2	1	7	7
Sykelønn	-	-	-	-	6
Sosial utjevning	6	4	2	10	5
Innvandring	-	9	6	6	4
EU-saken	-	-	65	4	2

Grunnen til at tallene ikke summerer seg til 100 er at ikke alle har svart at noen spesiell sak er viktigst, eller at noen har oppgitt to saker.

Ut fra denne tabellen kan vi lese at skatter og avgifter var av særlig interesse ved valget i 2001.

Skole og utdanning ble i 2001 også sett på som viktig da hele 34 prosent mente det var en av de to viktigste sakene, noe som var en økning fra 14 % ved forrige valg. Før dette var interessen for skole/utdanning lav.

Videre ser vi at helse og eldre i nesten alle fem årene har vært sett på som en viktig sak. Det er kun i 1993 at så få som 13 % mente at dette var viktig. 1993 kan imidlertid sees på som et noe spesielt år da EU-saken dominerte og dermed tok oppmerksomhet bort fra andre saker.

Barn og familie ser vi har en klar økning fra 1989 til 1993. Fra at det ikke er registrert at noen satte dette området høyt i 1985 og 1989, til at 8 % gjorde det i 1993. I 1997 og 2001 ble dette så om lag doblet til henholdsvis 16 og 14 prosent.

Miljøpolitikk er kanskje det området som viser særlig store svingninger. Hele 37 % syntes dette var en viktig sak i 1989, mens det aldri var mer enn 10 % i noen av de andre årene.

Distriktpolitikk opplevde en relativt kraftig økning fra 1993 til 1997 og 2001, selv om det fortsatt kun var 7 % som så på dette som en av de to viktigste sakene.

Videre var det kun i 2001 en viss interesse for sykelønn som politisk sak med 7 %.

Det har i perioden ikke vært en stor andel av velgerne som har sett på sosial utjevning som en av de viktigste sakene. Det er likevel verdt å merke seg at i 1997 var oppslutningen om feltet på 10 %, noe som er cirka det dobbelte i forhold til de andre valgårene i undersøkelsen.

Innvandring har hatt en relativt stabil, men synkende oppslutning, fra 9 til 4 prosent gjennom perioden.

Som allerede nevnt var EU-saken svært viktig i 1993 da hele 65 % så på forholdet til EU som en av de to viktigste sakene. I de andre årene ble saken sett på som lite interessant.

Det er mulig å problematisere funnene som er presentert ovenfor. Tallene gir i utgangspunktet uttrykk for hva velgerne så på som de viktigste sakene ved de ulike valgene. Senere vil jeg se på om det er slik at Regjeringen har respondert på hva velgerne har ment har vært de viktigste sakene ved å øremerke midler til disse områdene. Det er imidlertid mulig at det ikke er slik at det er velgerne som bestemmer hva politikerne skal være opptatt av. Det kan også være slik at velgerne blir opptatt av det politikerne snakker om, og som dermed trekkes frem som valgkampsaker. En annen mulighet er at det er media som bestemmer hva både velgerne og politikerne skal være opptatt av ved at de for eksempel setter fokus på en dårlig eldreomsorg. Politikerne kan da ta dette opp i sin valgkamp for så at velgerne dermed synes at saken

er viktig. I min oppgave går jeg imidlertid ut fra at velgerne til en viss grad på selvstendig grunnlag gjør seg opp en mening om hva de synes er de viktigste sakene, uten at denne påvirkningen kommer fra verken media eller politikere.

Øremerkede tilskudd fordelt på sakfelt

Hvilke saksområder er det som har blitt øremerket? Nedenfor vil jeg se på det totale antallet tilskudd innen de forskjellige sektorene de ulike valgårene og se på hvor stor andel av de totale øremerkede midlene de enkelte feltene har blitt foreslått tildelt i de ulike budsjettene.

Jeg vil kun se på valgårene og dermed se på endringen fra forrige valg. Dette for senere å kunne sammenlikne tallene med velgernes interesse for saksfeltene og dermed se om det finnes en slik sammenheng. Det er også slik at inndelingen jeg har gjort av de øremerkede tilskuddene, er noe annerledes enn den vi har sett når det gjelder folks syn på sakenes viktighet. Dette kommer av at det for eksempel er få tilskudd knyttet til sykelønn, innvandring, skatter og avgifter og EU-saken. Videre er det felt som ikke er dekket av tabellen ovenfor som jeg har valgt å lage kategorier for når det gjelder de øremerkede tilskuddene. Likevel har jeg der det har vært mulig forsøkt å inndele de øremerkede tilskuddene i kategorier som i størst mulig grad er mulig å sammenlikne med tabellen ovenfor, slik at testingen av min hypotese i neste kapittel skal kunne la seg gjennomføre. Dette betyr at jeg nedenfor ikke har delt tilskuddene inn etter hvilket departement de har vært ført under. Dette kommer også av at noen av tilskuddene skifter departement, og at organiseringen av departementene har endret seg gjennom årene.

Videre er det noen tilskudd som ikke har vært så enkle å kategorisere. Særlig gjelder dette tilskudd innen helse/eldre, barn og familie og sosial utjevning. Generelt er det imidlertid slik at tilskudd til rustiltak som ofte har vært gitt under Helse- og sosialdepartementet, her er registrert under sosial utjevning. Det er også slik at tiltak innen barne- og ungdomsvernet, som ofte har falt inn under Barne- og familiedepartementet, her har blitt satt inn under kategorien sosial utjevning. Tilbake

under kategorien barn og familie har man tiltak for familien og barnehagetilbud. Grunnen til at jeg har gjort det slik, er at jeg antar at når velgerne svarer at de setter sosial utjevning høyt, legger de mer i dette begrepet enn de rene pengeoverføringene til enkeltpersoner. Jeg vil tro at man her også tenker på tiltak som kan bedre forholdene til særlig svake grupper. En siste innvendig er at det første budsjettet jeg undersøker gjelder for 1986, mens den første valgundersøkelsen er for valget i 1985. Ideelt sett skulle de vært for samme året. I de andre tilfellene er valgundersøkelsen og budsjettet jeg ser dette opp mot fra det samme året. Dette kan være en svakhet, men ikke større enn at jeg tror de er sammenliknbare.

Tabell 4.7 Antall tilskudd til de ulike saksfelt i 1986 og valgårene 1989-2005.

	1986	1989	1993	1997	2001	2005
<i>Skole/utdanning</i>	40	33	20	19	16	9
<i>Helse/eldre</i>	17	22	25	32	32	11
<i>Barn og familie</i>	3	3	5	6	3	6
<i>Miljø</i>	7	9	12	12	7	1
<i>Distriktpolitikk</i>	4	12	5	3	4	4
<i>Annet under kom</i>	2	1	4	1	1	0
<i>Sosial utjevning</i>	5	7	7	3	3	4
<i>Kultur</i>	4	4	3	5	2	0
<i>Justis</i>	5	4	2	3	2	2
<i>Samferdsel</i>	3	2	5	4	0	2
<i>Forsvar</i>	0	0	0	0	1	1
<i>Pensjon</i>	1	2	2	2	0	0
<i>Finans</i>	0	0	0	1	0	0
<i>Totalt antall</i>	91	99	90	91	71	40

Jeg skal ikke kommentere alle tallene i denne tabellen, og jeg vil i liten grad kommentere tallene for 2005 da disse ikke vil bli brukt i hypotesetestingen i neste kapittel. Det som likevel er verdt å merke seg, er at skole/utdanning har hatt en jevn nedgang i antall tilskudd fra 40 i 1986 til 16 i 2001, mens helse og eldre har opplevd

en motsatt tendens med en økning fra 17 til 32 tilskudd i den samme perioden. Mest økte det fra 1993 til 1997, med sju tilskudd. Av andre tall som skiller seg ut, finner vi at distriktpolitikk hadde 12 tilskudd i sin kategori i 1989, mer enn det dobbelte av noen av de andre årene. For de andre kategoriene lå antall tilskudd relativt stabilt i hele perioden. Selv om jeg senere i oppgaven ikke har noen valgundersøkelse å sammenlikne budsjettet for 2005 med, så er det tatt med her da jeg mener det rent generelt kan være interessant å se på fordelingen av tilskudd på det sist fremlagte budsjettet. 2005 er av samme grunn også tatt med i den neste tabellen.

Til slutt i denne delen vil jeg se på en tabell som viser andelen i prosent av de totale øremerkede tilskuddene til de ulike saksfeltene i valgårene.

Tabell 4.8 Andel i prosent av de totale øremerkede tilskuddene til de ulike saksfeltene

	1986	1989	1993	1997	2001	2005
Skole/utdanning	22,60	10,91	15,21	8,06	4,55	3,35
Helse/eldre	32,82	38,10	41,82	53,53	78,83	32,12
Barn og familie	16,15	20,16	21,48	22,22	13,90	51,56
Miljø	2,93	3,45	4,28	1,38	0,44	0,02
Distriktpolitikk	3,50	8,98	2,02	0,82	0,81	8,14
Annet under kom	0,87	0,17	0,25	0,08	0,05	0
Sosial utjevning	7,05	2,78	4,46	0,38	0,63	1,57
Kultur	1,66	1,35	0,81	0,94	0,47	0
Justis	2,10	1,69	0,21	0,57	0,32	0,73
Samferdsel	4,11	2,82	3,61	1,75	0	2,33
Forsvar	0	0	0	0	0	0,18
Pensjon	6,21	9,09	5,89	6,42	0	0
Finans	0	0	0	1,86	0	0
Totalt	100	100	100	100	100	100

Av tabellen går det klart frem at det i hovedsak er tre kategorier som har fått de øremerkede tilskuddene. Det er skole/utdanning, helse/eldre og barn og familie. Det

man imidlertid bør være klar over er at det ikke er alle felt som egner seg like godt å løse gjennom øremerkede tilskudd til kommunene. Forsvaret er et eksempel på et område der øremerkede tilskudd til kommunene i liten grad egner seg å bruke. Videre kan reduksjon i tilskudd et sted gi en andelsøkning hos andre kategorier av tilskudd. Grunnen til at jeg velger å ta med en slik oversikt, er at den ved testing av hypotesen om hvorvidt det øremerkes på områder velgerne setter høyt, likevel kan gi verdifull informasjon. Dersom Regjeringen ønsker å satse på et område, er det naturlig å anta at de øremerkede tilskuddene øker her. Det er også i seg selv interessant å se på hvordan de øremerkede tilskuddene fordeler seg de ulike årene.

Vi ser at i 1986 utgjorde tilskuddene til skole og utdanning om lag 22 % av de øremerkede tilskuddene til kommunesektoren. Denne andelen ble kraftig redusert ned til vel 10 prosent i 1989, for så å stige til cirka 15 % i 1993. I perioden 1997 til 2005 sank andelen fra 8 til drøyt 3 % av de totale overføringene.

Helse og eldre kan vi se har hatt en kraftig vekst som andel av de øremerkede tilskuddene. Det var særlig fra 1997 til 2001 at økningen var svært kraftig, og tilskuddene innen denne kategorien stod da for nesten 80 % av de totale øremerkede midlene til kommunesektoren. I 2005 sank andelen som følge av at sykehusene ble et statlig ansvar.

Når det gjelder andelen tilskudd til barn og familie var disse relativt stabile på rundt 20 %, men fikk en liten nedgang i 2001 før andelen steg til over 50 % i 2005- budsjettet.

De øremerkede tilskuddene til miljø steg frem til 1993 da de utgjorde vel 4 % av de samlede tilskuddene, mens de etter det har blitt kraftig redusert slik at de i dag knapt eksisterer som en synlig del av de totale øremerkede overføringene.

Distriktpolitikken hadde i 1989 og 2005 en andel på omkring 8 %, mens den i de andre årene ikke stod for noen betydelig andel.

Til sist kan vi se at andelen av de øremerkede midlene som gikk til sosial utjevning hadde sin største andel i 1986, men ved de tre siste valgene har de i budsjettene knapt kommet over en prosent.

4.9 Oppsummering av kapitel 4

I dette kapitlet har jeg redegjort for datagrunnlaget jeg trenger for å teste mine hypoteser i neste kapittel. Jeg så først på hva slags regjeringer Norge har hatt de ulike årene og når det har vært valg i denne perioden. Deretter så jeg på utviklingen i de øremerkede tilskuddene i antall, når nye tilskudd har blitt innført og økningen i andelen øremerking av de totale overføringene, før jeg til slutt så på velgernes interesse for ulike saksfelt ved de siste valgene og fordelingen av øremerkede tilskuddene på saksfeltene disse årene. I det neste kapitlet skal disse dataene brukes for å teste mine hypoteser.

Kapittel 5 Testing av hypotesene

5.0 Testing av hypotesene

I det foregående kapittelet redegjorde jeg for de data jeg har samlet inn angående de øremerkede tilskuddene til kommunesektoren i perioden fra og med 1986 til og med 2005. Bakgrunnen for å samle inn dataene er at jeg ved hjelp av disse ønsker å teste de fire hypotesene jeg tidligere i oppgaven har fremsatt. Disse er som følger:

H1: "De øremerkede tilskuddene har økt mer i valgår enn i andre år."

H2: "Økningen i øremerkingen har vært størst på de saksområder velgerne synes er viktigst."

H3: "Øremerkingen har økt mest under Arbeiderpartiets regjeringer."

H4: "Øremerkingen har økt mest under koalisjonsregjeringer. "

I dette kapittelet vil jeg nå teste en for en av disse med bakgrunn i dataene jeg har samlet inn.

5.1 Stiger øremerkede tilskudd mer i valgår enn i andre år?

For å teste denne hypotesen vil jeg bruke data for når det har vært valg i Norge i perioden 1986 til 2005, for deretter å se dette opp mot øremerking av tilskudd til kommunesektoren. Når det gjelder hvorvidt øremerkingen steg, ønsker jeg både å teste om det var slik at antallet nye tilskudd økte mer i valgårene enn ellers, og hvorvidt andelen øremerking av totale overføringer fra staten økte mer i valgår enn i andre år. Jeg vil også se på det totale antallet tilskudd det enkelte år. Nedenfor er det en tabell som viser parti i regjering, det totale antall tilskudd det enkelte år, vekst i antall tilskudd, hvor mange nye tilskudd som ble innført hvert år, andelen øremerking og hvor mye denne andelen økte. Tabellen er å finne i ulike deler av kapittel 4, men er her

satt sammen til en, og valgårene er merket med uthevet skrift. Det er denne tabellen jeg vil vise til i testingen av hypotese 1, 3 og 4.

Tabell 5.1 Oversikt over parti i regjering ved statsbudsjettframleggene, antall tilskudd, vekst i antall tilskudd, antall nye tilskudd, andel øremerkede tilskudd i prosent av totale overføringer og vekst i denne andelen i prosentpoeng. Valgår i uthevet skrift.

År	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Parti i regjering	H,Krf, Sp	Ap	Ap	Ap	Ap	H,Krf, Sp	Ap	Ap	Ap	Ap
Antall tilskudd	91	91	96	99	111	87	96	90	100	95
Vekst ant tilsk		0	5	3	12	-24	9	-6	10	-5
Ant nye tilskudd		8	17	13	17	10	25	8	21	9
Andel øremerking	13,58	12,74	14,42	16,60	19,77	22,19	25,46	27,61	28,45	28,33
Endring i andel ø.m		-0,84	1,68	2,18	3,17	2,42	3,27	2,15	0,84	-0,12

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Parti i regjering	Ap	Ap	Ap	Krf,V Sp	Krf,V, Sp	Ap	Ap	H,Krf, V	H,Krf, V	H,Krf, V
Antall tilskudd	95	91	87	90	89	71	48	44	37	40
Vekst ant tilsk	0	-4	-4	3	-1	-18	-23	-4	-7	3
Ant nye tilskudd	11	9	16	15	2	5	7	5	7	4
Andel øremerking	30,24	29,66	36,24	36,62	39,15	40,17	20,73	24,07	33,18	35,85
Endring i andel ø.m	1,91	-0,58	6,58	0,38	2,53	1,02	-19,44	3,34	9,11	2,67

5.1.1 Det totale antallet tilskudd sett opp mot valgår

Først kan vi se på om det totale antallet tilskudd var større i valgår enn i andre år. I 1989, 1993, 1997, 2001 og 2005 ble det gitt henholdsvis 99, 90, 91, 71 og 40 øremerkede tilskudd. I seg selv sier ikke disse tallene så mye. Det er derfor interessant å se tallene opp mot årene rundt valgene. Det er grunn til å tro at det særlig er endringer velgerne reagerer på. I 1989 økte antallet tilskudd med tre fra året før, mens endringene i de andre årene var på henholdsvis -6, -4, -18 og 3. Vi ser altså at i tre av de fem valgårene var det en nedgang i antallet tilskudd fra året før. I de to andre årene var økningen på beskjedne tre tilskudd. Ut fra dette er det derfor ikke grunn til å si at det totale antallet tilskudd var større i valgårene enn i andre år.

5.1.2 Innføring av nye tilskudd sett opp mot valgår

Ovenfor har vi sett at det totale antallet tilskudd ikke var større i valgår enn i andre år. Dette er imidlertid et nettotall der noen tilskudd kommer til, mens andre har falt fra. Mer interessant er det kanskje å se på om nye tilskudd særlig ble innført i valgår. Var det slik at regjeringene særlig passet på å innføre nye tilskudd i disse årene?

I budsjettene for valgårene 1989, 1993, 1997, 2001 og 2005 ble det foreslått innført henholdsvis 13, 8, 9, 5 og 4 nye tilskudd. Jeg velger igjen å sammenlikne med årene rundt de ulike valgårene for å se om det i valgårene ble innført flere tilskudd enn ellers. I 1989 ble det som nevnt innført 13 nye tilskudd. Dette kan ikke sies å være bemerkelsesverdig mye med tanke på at det både året før og etter ble innført 17 nye tilskudd. Når det gjelder 1993, ble det innført 8 nye tilskudd, mot 25 og 21 nye tilskudd året før og etter. I 1997 kom det 9 nye, mens det i 1996 og 1998 ble innført 11 og 16 nye tilskudd. I alle disse tre valgårene var det Ap-regjeringer som la frem budsjettet, og budsjettene årene før og etter ble også lagt frem av Arbeiderpartiregjeringer. I 2001 økte antallet nye tilskudd fra to året før til fem dette året, men det var to ulike regjeringer som fremla de to budsjettene. I 2005 var det en liten reduksjon i antallet nye tilskudd sammenliknet med året før. Denne gangen var det igjen samme regjering som la frem de to budsjettene.

Dersom vi ser på gjennomsnitts- og medianverdiene for antall nye tilskudd i perioden sett under ett, er disse henholdsvis 11 og 9. Av valgårene var det kun 1989 som lå over disse verdiene. Konklusjonen blir derfor at det ikke er noe som tyder på at innføringen av nye tilskudd i særlig grad sammenfalt med valgårene. Det er heller en tendens til at antall nye tilskudd som ble innført disse årene var noe lavere enn i budsjettene like før og etter.

Ovenfor har jeg undersøkt om det var slik at tilskuddene ble innført i valgår. Det er imidlertid ikke satt som noen forutsetning at disse kun skulle være for valgåret, for så å bli avviklet. Dersom jeg ser etter tilskudd som ble innført i valgår, for så å bli fjernet, blir tendensen forsterket. I kapittel 4 så vi at kun sju tilskudd har blitt innført i valgåret for så å forsvinne. Dette er svært lite med tanke på at det i den undersøkte perioden har vært i underkant av 300 øremerkede tilskudd. Med unntak av utlånsordningen for skolebøker på 100 millioner, var ingen av disse heller spesielt store da de var på mellom 3,8 og 21,5 millioner kroner.

5.1.3 Andel øremerkede tilskudd av totale overføringer sett opp mot valgår

Tidligere i oppgaven har jeg argumentert for at det å innføre tilskudd på ulike områder i seg selv kan være et middel for å trekke til seg velgere, uavhengig av hvor store tilskuddene er. Jeg har imidlertid også argumentert for at det kan ha betydning hvor mange penger som følger med tilskuddene. Det er selvsagt mulig å få utrettet mer med store enn med små tilskudd. Jeg vil derfor se nærmere på om andelen øremerkede tilskudd av de totale overføringene fra staten økte mer i valgår enn i andre år.

Økningen i andelen øremerking i valgårene 1989, 1993, 1997, 2001 og 2005 var på henholdsvis 2,18, 2,15, -0,58, 1,02 og 2,67 prosentpoeng fra årene før. I kapittel 4 så vi at gjennomsnitts- og medianverdiene var på henholdsvis 2,32 og 2,15 prosentpoeng. Ut fra dette kan vi slå fast at i 1989 og 1993 var økningene mindre enn gjennomsnittsverdien og på nivå med medianverdien. I 1997 og 2001 var økningen i

andelen øremerking mindre enn de to verdiene, mens i 2005 var økningen høyere enn både gjennomsnitts- og medianverdien.

Dersom vi ser endringen i andelen øremerking i valgårene opp mot den endringen som skjedde året før, ser vi at i alle årene bortsett fra 1989 var denne økningen minst i valgåret.

Ved å se på gjennomsnittøkningen i andelen øremerking i valgår finner vi at den var på 1,49, mens i andre år har vært på 2,63 prosentpoeng. Gjennomsnittstallene må imidlertid leses med forsiktighet da de inneholder få observasjoner, og dermed kan enkelttall gi store utslag.

Samlet sett ser det ikke ut til at andelen øremerkede tilskudd økte mer i budsjettene for valgårene enn i år der det ikke var valg.

5.1.4 Oppsummering av øremerkede tilskudd sett opp mot valgår

I denne delen har jeg ønsket å teste hypotesen om hvorvidt øremerkede tilskudd økte mer i valgår enn ellers. Jeg har sett på det totale antallet tilskudd i valgårene, innføringen av nye tilskudd i valgårene og økningen i andelen øremerking i de samme årene. I tre av fem valgår sank det totale antall tilskudd fra året før. Det ser heller ikke ut til at det var noen tendens til at nye tilskudd i særlig grad ble innført i valgår, og det var kun sju relativt små tilskudd som i løpet av hele perioden ble innført i valgår for ikke å bli videreført. Til slutt så jeg at økningen i andelen øremerking i valgår ikke var høyere enn i andre år. Samlet sett gir dette ingen støtte til hypotesen om at øremerkede tilskudd økte mer i valgår enn ellers.

5.2 Øker øremerkingen på områder som velgerne er opptatt av?

Min andre hypotese var som følger:

”Økningen i øremerkingen har vært størst på de saksområder velgerne synes er viktigst.”

I kapitel 4 gikk jeg gjennom hvilke saker velgerne ved de ulike valgene har vært opptatt av, samt hvordan de ulike kategoriene av øremerkede tilskudd har utviklet seg med tanke på sin andel av de øremerkede tilskuddene. Jeg så også på det totale antallet tilskudd innen de ulike kategoriene de forskjellige årene (Tabell 4.6, 4.7 og 4.8). Det jeg i denne delen vil gjøre for å teste hypotesen ovenfor, er å se dette sammen. Jeg vil i det følgende ta for meg en og en av kategoriene og se hvorvidt øremerkingen har vært særlig høy på samme tid som velgerne har ment at saksområdet har vært et av de viktigste.

Jeg begynner med kategorien skole/utdanning. Som vi så fra forrige kapittel var lenge interessen for skole/utdanning lav. I 1997 økte den til 14 %, men det var først i 2001 at interessen for saksfeltet virkelig tok seg opp blant velgerne ved at hele 34 % syntes dette var en av de to viktigste sakene. Har vi samtidig sett en tilsvarende økning i øremerkingen til skole/utdanning? Det har gjennom hele perioden vært en nedgang i antall øremerkede tilskudd til saksområdet fra 40 tilskudd i 1986 til 16 i 2001. Skole/utdanning stod i 2001 for knapt 5 % av de totale øremerkede tilskuddene. Med unntak for 1993 har det vært en sammenhengende nedgang fra en andel på over 22 prosent i 1986. Ut fra dette kan det ikke sies å være en sammenheng mellom saksfeltets popularitet blant velgerne og øremerking av tilskudd.

Helse og eldre har i hele perioden, med unntak av 1993, blitt sett på som en svært viktig sak av velgerne. Det er ingen sak som kan måle seg i oppslutning med denne kategorien. Har så dette gitt seg utslag i øremerkingen? Det var både når det gjaldt antall tilskudd og andelen av øremerking vært en jevn økning gjennom perioden, og i 2001 stod kategorien for nesten 80 % av andelen øremerkede tilskudd i kroner og øre. Selv om det ikke er en perfekt sammenheng mellom årene da interessen for helse og

eldre var størst, og når øremerkingen økte mest, så kan vi konkludere med at regjeringene i dette tilfellet i stor grad har øremerket tilskudd til det feltet som velgerne har vært mest opptatt av.

Barn og familie er det tredje området jeg ønsker å se på. Det var først i 1993 det ble registrert en viss interesse for saken med 8 %, mens den ved de to neste valgene økte til 16 og 14 prosent. Ser vi dette opp mot antallet tilskudd kan det sies å være en viss sammenheng ved at det i 1993 økte til fem tilskudd fra tre i 1989. I 1997 økte det med ytterligere ett tilskudd. Ser vi imidlertid på andelen som har gått til saksområdet, kan det ikke sies å være en sammenheng her. I 1989, 1993 og 1997 var andelen stabil på rundt 20 prosent, mens den i 2001 sank til 14 %. Mangelen på sammenheng mellom interesse for saken og andelen av øremerkingen kan illustreres ved at andelen var større i 1989, da det ikke var registrert noen interesse for saken, enn den var i 2001, da interessen var langt høyere.

Miljøsakene er kanskje den mest interessante å se på. Dette fordi interessen generelt sett har ligget under 10 %, mens den i 1989 var på hele 37 %. Fikk så dette noen innvirkning på øremerkingen? Lite tyder på at Regjeringen i 1989-valget brukte øremerking av tilskudd til miljø for å vinne velgere. Riktignok var antallet tilskudd i 1989 steget til ni fra sju i 1986, men dette kan ikke sees på som mye sammenliknet med den kraftige økningen i interesse for saken. Andelen var i 1989 steget til 3,45 fra 2,93 % i 1986. Det interessante er at det kan se ut til at Regjeringen reagerte for sent på velgernes interesse for miljø. I 1993 var antallet tilskudd steget til 12, og andelen var steget til 4,28 %, men nå var interessen for miljø igjen lav. Konklusjonen må derfor være at denne helt spesielle interessen for miljø i 1989 i liten grad førte til økt øremerking rundt dette valget.

Distriktspolitikk har aldri blitt sett på som veldig viktig av velgerne, men i 1997 og 2001 gjorde den et relativt kraftig byks i popularitet fra å ha vært på 1-2 % og opp til 7 %. Er det mulig å gjenfinne en liten økning i øremerkingen? Lite tyder på det. Av valgårene er det 1989 som utpeker seg med hele 12 øremerkede tilskudd til

distriktpolitikk, mens det før og siden har vært mellom tre og fem slike tilskudd. Andelen tilskudd til distriktpolitikk var også relativt stor i 1989, mens den i 1993, 1997 og 2001 var minimal. Det er ut fra dette ikke grunn til å si at øremerkingen til distriktpolitikk har fulgt oppslutningen om feltet. Vi har heller sett at øremerkingen var relativt betydelig i 1989 da interessen var minimal, mens når interessen i 1997 og 2001 steg noe, var det svært lite tilskudd til feltet.

Det siste feltet jeg skal ta for meg er sosial utjevning. Interessen har heller ikke her vært særlig stor, men 1997 utpeker seg med 10 % oppslutning mot rundt halvparten av dette de andre årene. Selv om 10 % ikke er mye, kan det i et jevnt valg være viktige procenter å vinne her. Er det noe som tyder på at øremerkingen til sosial utjevning var større i 1997 enn ellers? Igjen er det lite som tyder på dette. Antall tilskudd var i 1997, sammenliknet med andre valgår, det laveste med kun tre tilskudd. Det samme var andelen i kroner og øre med kun 0,38 % av de totale øremerkede tilskuddene. Vi kan dermed konkludere med at det ikke ser ut til å ha vært noen sammenheng mellom øremerkingen og oppslutningen rundt sosial utjevning.

Hvordan skal vi konkludere ut fra dette? Vi har sett at på de fleste saksområder var det liten eller ingen sammenheng mellom velgernes syn på saksfeltenes viktighet og feltets andel av de totale øremerkede tilskuddene og antall tilskudd. Vi fant ofte en motsatt tendens ved at øremerkingen gikk opp når oppslutningen om feltet gikk ned og omvendt. Vi kan imidlertid ikke konkludere med at det ikke er noen sammenheng mellom hvilke saker velgerne syntes var viktige og øremerking. Gjennom hele perioden ser vi at helse og eldre var det området velgerne klart satte som det viktigste samtidig med at feltet etter hvert utgjorde en svært dominerende andel av øremerkingen. Selv etter at ansvaret for sykehusene ble overført til staten utgjorde tilskuddene til helse og eldre over 30 % av de øremerkede tilskuddene i 2005. Vi har ingen tall for oppslutningen om helse og eldre i 2005, men det er ingen grunn til å tro at denne har sunket dramatisk.

Siden helse og eldre så klart har vært det feltet velgerne har satt som det viktigste, kan de ulike regjeringene ha ment at det har vært mest å vinne på å kanalisere øremerkede tilskudd mot dette området. Andre områder har på langt nær hatt en like høy og stabil oppslutning, og gevinstene med å bruke øremerkede tilskudd på disse områdene kan ha blitt sett på som liten. Det er likevel verdt å merke seg at selv om det kan synes å være en viss sammenheng mellom oppslutning og øremerkingen på feltet helse/eldre, kan det selvsagt være at dette kommer av at regjeringene på selvstendig grunnlag har sett på feltet som viktig, uten å skjele til dets oppslutning blant velgerne. Imidlertid er det vanskelig å se bort fra at regjeringene ikke til en viss grad har latt seg påvirke av en så sterk oppslutning om et saksfelt i sine avgjørelser med tanke på hvilke områder som skal få øremerkede tilskudd. Konklusjonen må da være at på feltet helse og eldre kan det se ut som at det har vært en sammenheng mellom øremerking på feltet og det at velgerne har ment at saksfeltet er et av de viktigste, mens det på de andre områdene ikke synes å ha vært en slik sammenheng.

5.3 Øker øremerking mer under sosialistiske regjeringer, eventuelt under koalisjonsregjeringer?

I denne delen ønsker jeg å teste hypotese 3 og 4. Disse er som følger:

H3: ”Andelen øremerking av de totale overføringene har økt mest under Arbeiderpartiets regjeringer.”

H4: ”Øremerkingen har økt mest under koalisjonsregjeringer.”

Jeg velger å teste de to hypotesene sammen da det er slik at det i perioden etter 1986 enten har vært ettpartiregjeringer fra Arbeiderpartiet eller ulike borgerlige koalisjonsregjeringer. Tidligere i oppgaven har jeg begrunnet hypotesen om at det er mer øremerking under Arbeiderpartiets regjeringer med at partiet i debatter på Stortinget har vært mer positive enn de borgerlige partiene til å styre kommunene fra statlig hold, og jeg mener øremerking av tilskudd kan være en form for slik styring. Den konkurrerende hypotesen om at koalisjonsregjeringer øremerker mer enn ettpartiregjeringer kommer fra antagelsen om at i en slik regjering må partiene vise at

de får gjennomslag for "sine saker", og øremerking kan være en måte å få til det på. Alle tallene som kommenteres hentes ut fra tabell nr. 5.1. For å teste disse to hypotesene ser jeg ikke lenger spesielt på valgår, men på hvilke regjeringstyper det har vært det enkelte år, og ser så dette opp mot øremerkingen av tilskudd. Begrepet "regjeringstype" inneholder to dimensjoner. Jeg mener her å inkludere både hvorvidt det har vært borgerlig eller sosialistisk regjering, og dimensjonen koalisjons- eller ettpartiregjering. Vi vil derfor i den undersøkte perioden ha to typer regjeringer; borgerlige koalisjonsregjeringer og sosialistiske ettpartiregjeringer.

5.3.1 Det totale antallet tilskudd og regjeringstype

Jeg vil først se på det totale antallet tilskudd, og se om det er noe som tyder på at antallet har vært høyere i den ene eller andre regjeringsformen. Dersom man ser på partier i regjering og antall tilskudd, vil jeg se at den borgerlige koalisjonsregjeringen bestående av Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet som la frem 1991-budsjettet reduserte antall tilskudd i forhold til Arbeiderpartiregjeringen året før. Antallet ble redusert fra 111 tilskudd på 1990- budsjettet til 88. Året etter, da Arbeiderpartiet igjen hadde regjeringmakten, steg antallet til 96.

Sentrumsregjeringens (1999-2000) og Samarbeidsregjeringens (2003-2005) budsjetter mener jeg ikke skilte seg nevneverdig ut fra de foregående budsjettene med tanke på det totale antallet tilskudd. For førstnevnte ble det gitt 90 og 89 tilskudd i 1999 og 2000, mens Arbeiderpartiet i de tre foregående årene før dette ga 95, 91 og 87 tilskudd.

Samarbeidsregjeringen har i de tre årene den har sittet i regjering gitt 44, 37 og 40 tilskudd. Dette sett opp mot de 71 og 48 tilskuddene Arbeiderpartiet foreslo i 2001 og 2002. Nedgangen på hele 18 tilskudd vi ser at Arbeiderpartiet stod for i budsjettet for 2001, mener jeg til en viss grad skyldtes den forestående sykehusreformen og oppgaveendringer i forbindelse med den, mens nedgangen til 2002 budsjettet helt klart var en følge av at sykehusene nå ble et statlig ansvar. Vi ser dessuten at når

Samarbeidsregjeringen overtok i 2003 førte den ikke antallet tilbake til nivået det var på før. Den synkende tendensen fortsatte når det gjelder antall tilskudd som ble gitt.

Ut fra dette mener jeg det derfor ikke kan sies at det er klare tegn på at den ene eller andre typen av regjering har gitt mest øremerkede tilskudd sett ut fra det totale antallet tilskudd som gis.

5.3.2. Innføring av nye tilskudd og regjeringstype

Er det så noen av regjeringstypene som har utmerket seg ved å innføre flere tilskudd enn den andre? Dersom vi først tar for oss 1991, kan det se ut som den borgerlige koalisjonsregjeringen var noe mer tilbakeholden med å innføre nye øremerkede tilskudd enn det Arbeiderpartiregjeringene før og etter var. I 1991 ble 10 nye tilskudd innført mot 17, 13, 17 og 25 nye tilskudd i henholdsvis 1988, 1989, 1990 og 1992. I 1993 innførte imidlertid Arbeiderpartiet kun 8 nye tilskudd.

Neste gang Arbeiderpartiet fikk avløsning i arbeidet med å legge frem statsbudsjettet var i fremlegget for 1999. Nå var det Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre som la frem forslaget til statsbudsjett. Disse partiene la også frem statsbudsjettet for 2000. I budsjettet for 1999 ble det foreslått 15 nye tilskudd, mens i forslaget for 2000 ønsket partiene kun å innføre to nye tilskudd. Arbeiderpartiregjeringene foreslo i 1997 og 1998 henholdsvis 9 og 16 nye tilskudd, mens det i 2001 og 2002 var ønsket fem og sju nye tilskudd. Ut fra dette kan det se ut som at Sentrumsregjeringens budsjett i 1999 var en fortsettelse av Arbeiderpartiets innføring av relativt mange tilskudd årene før. Antallet nye tilskudd som ble foreslått i statsbudsjettet falt så til kun to. Kan vi si at dette var et skille fra Arbeiderpartiets politikk med tanke på innføring av nye tilskudd? Lite tyder på det da det i 2001 og 2002, da Arbeiderpartiet igjen la frem statsbudsjettet, ikke ble foreslått mer enn henholdsvis fem og syv nye tilskudd.

Budsjettene som regjeringen bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har fremlagt fra 2003 til 2005, har mellom fire og sju nye tilskudd. Dette må sies å være på linje med hva Arbeiderpartiet la frem i 2001 og 2002.

Det kan også være interessant å se på hvor mange nye tilskudd de to forskjellige regjeringstypene i gjennomsnitt har innført årlig. Tallene må imidlertid leses med forsiktighet da det er få observasjoner, og gjennomsnittet kan bli påvirket av enkelttall. Det er også verdt å merke seg at tre av seks observasjoner av borgerlige koalisjonsregjeringer er i slutten av perioden, og siden 2000 har det vært en generell tendens med færre nye tilskudd. Ser vi imidlertid på gjennomsnittstallene, kan vi se at i perioden under ett har Arbeiderpartiregjeringene innført 12,77 nye tilskudd hvert år, mens borgerlige koalisjonsregjeringer i gjennomsnitt har innført 7,17 nye tilskudd. Det kan derfor se ut til at borgerlige koalisjonsregjeringer i noe mindre grad enn Arbeiderpartiet har innført nye tilskudd, men som nevnt må tallene leses med forsiktighet.

Med unntak av koalisjonsregjeringen fra Høyre, Krf og Sp som i 1991-budsjettet innførte noen færre tilskudd enn Arbeiderpartiregjeringene før og etter, mener jeg det ikke er slik at noen regjeringstype har innført vesentlig flere eller færre nye tilskudd enn den andre typen regjering når vi sammenlikner med årene i nærheten. Dersom vi undersøker gjennomsnittsverdiene, kan vi imidlertid se at borgerlige koalisjonsregjeringer i mindre grad enn Arbeiderpartiets regjeringer har innført nye tilskudd, men som vist ovenfor må disse resultatene leses med forsiktighet. Alt i alt mener jeg derfor at det er vanskelig å hevde at den ene typen regjering har innført klart flere tilskudd enn den andre i perioden sett under ett.

5.3.3 Økning i andelen øremerkede tilskudd og regjeringstype

Hvordan har så økningen i andel øremerkede tilskudd fordelt seg på de ulike regjeringene? Det var Arbeiderpartiregjeringer som la frem de fire første statsbudsjettene etter 1986. Her varierte det fra en reduksjon på 0,84 prosentpoeng fra

1986 til 1987 og deretter var det en jevn stigning frem til 1990 da økningen var på 3,17 prosentpoeng. Regjeringen bestående av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Høyre la i 1991 frem et budsjett med en økning på 2,42 prosentpoeng. I årene 1992 til og med 1998 var det Arbeiderpartiet som la frem alle budsjettene, og endringen var i kronologisk rekkefølge 3,27, 2,15, 0,84, -0,12, 1,91, -0,58 og 6,58 prosentpoeng. I budsjettene fra Sentrumsregjeringen i 1999 og 2000 ble det foreslått økninger på henholdsvis 0,38 og 2,53 prosentpoeng. Budsjettet lagt frem av Ap for 2001 ga en økning på 1,02 prosentpoeng. Regjeringen sammensatt av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre la perioden 2003-2005 opp til en vekst i andelen øremerking på 3,34, 9,11 og 2,67.

Vi ser altså at regjeringen med Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti i 1991 la opp til en noe mindre vekst enn regjeringene umiddelbart før og etter, men forskjellene er på under 1 prosentpoeng.

Sentrumsregjeringen fikk lagt frem to budsjett. I 1999-budsjettet var det knapt en endring fra året før da Arbeiderpartiet hadde lagt opp til en betydelig vekst på hele 6,58 prosentpoeng. I 2000 var veksten beregnet til 2,53 prosentpoeng. Selv om det kan se ut til at Sentrumsregjeringen med sitt 1999-budsjett brøt med veksten fra året før, blir dette bildet modifisert når man sammenlikner 2000-budsjettet med de budsjettene Arbeiderpartiet la frem i perioden 1992 til 1997. Her var det kun i 1992, med en økning på 3,27 prosentpoeng at Arbeiderpartiregjeringen økte budsjettet med mer enn forslaget til Sentrumsregjeringen for 2000 gjorde. Det er derfor ikke grunn til å si at Sentrumsregjeringen økte øremerkingen i mindre grad enn Arbeiderpartiregjeringen de sju foregående årene hadde gjort.

De tre budsjettene fra Bondevik 2-regjeringen økte imidlertid andelen med mer enn Arbeiderpartiregjeringene hadde gjort så langt tilbake som i 1992, dersom vi ser bort fra den sterke økningen i 1998. Økningene var også større enn både gjennomsnittsverdien og medianverdien for perioden som helhet.

Vi kan også her se på gjennomsnittsverdiene, men igjen gjelder de samme reservasjoner som er gjort rede for litt tidligere. I gjennomsnitt økte Arbeiderpartiets regjeringer årlig andelen øremerking med 1,77 prosentpoeng (ser her bort fra 2002 med svært sterk nedgang på grunn av sykehusreformen), mens de borgerlige koalisjonsregjeringene i gjennomsnitt stod for en økning på 3,4 prosentpoeng. I motsetning til ovenfor, da vi så at Arbeiderpartiet i gjennomsnitt innførte flere nye tilskudd enn de borgerlige regjeringene, ser vi her at andelen øremerking av de totale overføringene økte klart mest under borgerlige koalisjonsregjeringer. Ser vi nærmere på tallene for det enkelte år, er det særlig 2004 som hadde en sterk økning med hele 9,11 prosentpoeng.

Kan vi så ut fra dette svare på om det er slik at enten sosialistiske ettpartiregjeringer eller borgerlige koalisjonsregjeringer som har økt andelen øremerking i større grad enn andre? Ut fra mine funn som er presentert ovenfor, mener jeg at det ikke er mulig å konkludere på dette. Den borgerlige koalisjonsregjeringen i 1991 økte andelen øremerking noe mindre enn Arbeiderparti-regjeringene like før og etter, mens Sentrumsregjeringen i 1999 og 2000 stort sett lå på linje med Arbeiderpartiets ettpartiregjeringer i den relativt lange perioden forut, og for 2001.

Samarbeidsregjeringen har derimot økt andelen øremerking mer enn årene like forut, og i alle årene med mer enn både gjennomsnitts- og medianverdien i perioden som helhet. Til slutt så vi at gjennomsnittlig hadde de borgerlige koalisjonsregjeringene økt andelen øremerking mer enn de sosialistiske regjeringene. Vi ser ut fra dette at det er noen forskjeller mellom ulike regjeringer med tanke på økning i andelen øremerking, men det er ikke slik at det er mulig å si at den ene regjeringstypen generelt øker øremerkingen mer enn den andre typen.

5.3.4 Oppsummert om regjeringstype og øremerking

Ovenfor har jeg ønsket å teste om øremerkingen enten øker med sosialistiske regjeringer eller med koalisjonsregjeringer. Det har blitt sett på både det totale antall

tilskudd, innføring av nye tilskudd og økning i andelen øremerkede tilskudd. Jeg har kommentert at det finnes noen forskjeller mellom ulike regjeringer, men samlet sett er det ikke noe mønster som tilsier at enten koalisjonsregjeringer eller sosialistiske regjeringer utpeker seg med å ha øremerket i større grad enn den andre typen regjering

Kapittel 6 Konklusjon

I 1986 gikk man fra et system med en rekke øremerkede tilskudd til at rammefinansiering skulle være det bærende prinsipp for de statlige overføringene til kommunesektoren. Mitt utgangspunkt for oppgaven er at siden da har øremerkede tilskudd utgjort en stadig større andel av overføringene. Problemstillingen i denne oppgaven har vært å forklare denne veksten.

Jeg har videre sett at øremerkede tilskudd ikke er en uproblematisk måte å finansiere kommunesektoren på. De kan være med på å svekke prioriteringseffektiviteten, gir en skjev inntektsfordeling, og kan være ødeleggende for lokaldemokratiet med mer. Det kan likevel forsvares å bruke slike tilskudd blant annet når det er snakk om å få i gang nye tjenester i kommunene eller en tjeneste har eksterne virkninger slik at også innbyggerne i andre kommuner har nytte av tjenesten. Alt i alt må det likevel sies at det kan se ut som at øremerkingen har nådd et nivå som er bemerkelsesverdig høyt med tanke på de negative konsekvensene de i følge teorien har, samt at politikerne ofte snakker om lokalt selvstyre.

Ut fra min problemstilling der jeg ønsket å finne årsaker til den økte øremerkingen, fremsatte jeg fire hypoteser med bakgrunn i teori. Ut fra teorien om valgcykluser utviklet jeg følgende hypotese: ”De øremerkede tilskuddene har økt mer i valgår enn i andre år”. En videreføring av denne var: ”Økningen i øremerkingen har vært størst på de saksområder velgerne synes er viktigst”

Økning i øremerking ble operasjonalisert til både å gjelde økning i det faktiske antallet tilskudd, innføring av nye tilskudd og økning i andelen øremerkede tilskudd av de totale statlige overføringene.

Ut fra en gjennomgang av stortingsdebatter, der jeg så at sosialistiske partier har vært mer positive til statlig styring av kommunesektoren enn borgerlige, utledet jeg følgende hypotese: ”Øremerkingen har økt mest under Arbeiderpartiets regjeringer”.

Til sist i teorikapitlet redegjorde jeg for at de forskjellige partiene i en koalisjonsregjering, på grunn av kamp om velgerne, kan ønske å markere at de får gjennomslag for sine saker. Øremerkede tilskudd mente jeg kunne være aktuelt å bruke for dette formålet. Den siste hypotesen ble da: "Øremerkingen har økt mest under koalisjonsregjeringer".

For å teste mine hypoteser samlet jeg først inn data om valgtidspunkt og partier i regjering. Deretter samlet jeg inn data om de øremerkede tilskuddene. Her så jeg på hvor mange de var hvert enkelt år, endringen i det totale antallet fra år til år, hvor mange nye tilskudd som ble innført de enkelte årene, økningen i andelen øremerking fra år til år, og jeg så også på hvilke felt de øremerkede tilskuddene fordelte seg på og hvilke saker velgerne så på som de viktigste i de ulike valgårene. Jeg mener at jeg ut fra de innsamlede dataene hadde et godt utgangspunkt for å teste mine fremsatte hypoteser.

Generelt sett kan man si at jeg fant lite støtte for mine hypoteser i de dataene jeg samlet inn. Først testet jeg hypotesen om at øremerkingen har økt mer i valgår enn i andre år. Dersom dette hadde vært tilfelle kunne det tyde på at regjeringene har brukt øremerkingen for å vinne velgere og at dette hensynet kunne vært med på å forklare de øremerkede tilskuddenes økte andel etter 1986. Jeg så på om det var flere øremerkede tilskudd totalt i valgårene enn i andre år, om det ble innført flere tilskudd i valgår enn ellers, og om andelen øremerkede tilskudd særlig økte i valgår. Det er ingenting som tyder på at noe av dette var tilfelle, og antagelsen om at ulike regjeringer har økt de øremerkede tilskuddene i valgår for å vinne valg ble dermed svekket. Det er imidlertid ut fra dette ikke grunn til å si er at regjeringene ikke tenker på sine gjenvalgsmuligheter når de velger å øremerke tilskudd til kommunene. Det ser imidlertid ut til at de ikke er like beregnende som teorien om valgssykluser predikerer.

Den andre hypotesen jeg ønsket å teste var hvorvidt det har vært en sammenheng mellom de saksfelt som har blitt øremerket og velgernes interesse for feltene. På de fleste områdene så vi at det ikke var en slik sammenheng. Ofte sank andelen

øremerking til et felt samtidig med at velgerne syntes at det var et av de viktigste. Imidlertid så vi at det var en sammenheng mellom oppslutning og øremerking for feltet helse og eldre. Siden dette feltet har utgjort en så dominerende andel av øremerkingen samtidig med at det er dette feltet velgerne helt klart har sett på som det viktigste, er dette med på å moderere funnet om at det ikke finnes en sammenheng mellom oppslutning om et felt og øremerking. Det kan derfor se ut til at regjeringene ikke har gjort forsøk på å vinne velgere ved å bruke øremerking på andre felt, mens øremerkingen i overveiende grad har skjedd på området som helt klart flest velgere i denne perioden har syntes har vært det viktigste. Man kan ikke utelukke at denne øremerkingen har skjedd for å vinne velgere, selv om andre forklaringer også er mulige.

De to neste hypotesene ser på øremerkingen som et resultat av regjeringstype. Den ene hypotesen predikerer at øremerkingen øker under Arbeiderpartiets regjeringer da sosialistiske partier i større grad enn borgerlige aksepterer statlig styring av kommunesektoren, mens den andre hypotesen predikerer at øremerkingen øker under koalisjonsregjeringer på grunn av de enkelte partiers markeringsbehov. Den siste hypotesen har det til felles med de to første at den forklarer øremerkingen som et resultat av konkurransen om velgere. Videre er det slik at de to hypotesene er konkurrerende da vi i perioden etter 1986 enten har hatt ettpartiregjeringer fra Arbeiderpartiet eller borgerlige koalisjonsregjeringer. Ut fra datamaterialet har vi sett at det var en viss tendens til at den borgerlige koalisjonsregjeringen i 1991 bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet i noe mindre grad øremerket enn Arbeiderpartiregjeringene før og etter. Det er imidlertid ut fra datamaterialet sett under ett ikke mulig å si at det er slik at sosialistiske regjeringer eller borgerlige regjeringer i større grad enn sitt motstykke har økt øremerkingen. Dette blant annet fordi vi kan se at de øremerkede tilskuddene har økt under den borgerlige koalisjonsregjeringen fra 2003 til 2005. Det er også verdt å merke seg at både borgerlige og sosialistiske regjeringer har økt de øremerkede tilskuddene, selv om det er forskjeller fra år til år.

Oppsummert betyr det at det kun er hypotese 2 som delvis blir bekreftet, mens de andre blir svekket. Dette kan i utgangspunktet være noe skuffende, men dette funnet mener jeg kan danne grunnlag for videre undersøkelser omkring økningen i de øremerkede tilskuddene. Tidlig i oppgaven så vi at øremerking er dårlig egnet til fordeling da de rikeste kommunene får mest tilskudd. Likevel har likhet i tilbud vært noe som har blitt brukt i argumentasjonen om øremerking. Videre har vi sett at likhet og statlig styring i større grad var akseptert hos sosialistiske partier. Kan det imidlertid være slik at i Norge er dette en så sterk verdi at den spiller en rolle i de fleste partier og at det nettopp er hensynet til dette som kan være en årsak til den økte øremerkingen? Dahl (1986: 97-111) skriver at folk i Norden i svært stor grad er opptatt av likhet og at de i stor grad ønsker en utjevning av inntekt. Ulikhet blir i liten grad akseptert. Dersom det er slik at velgerne i liten grad aksepterer ulikhet, er det ikke unaturlig å tro at også de borgerlige partiene vil ønske å fremme denne verdien. Det kan ut fra dette være verdt å undersøke hvorvidt det er det sterke ønsket hos folk om likhet som kan være med på å forklare at både sosialistiske og borgerlige partier i den undersøkte perioden har økt øremerkingen.

En annen forklaring på at det ikke synes å være forskjeller mellom de to typene av regjeringer, kan være at det er to forskjellige mekanismer som spiller inn. Under Arbeiderpartiets regjeringer kan det være hensynet til likhet som spiller inn, mens i koalisjonsregjeringer kan det være partienes markeringsbehov som forklarer økningen. Dermed blir resultatet det samme, men av forskjellige årsaker. Også dette er det verdt å undersøke videre.

Jeg mener på bakgrunn av dette at det er verdt å se nærmere hva som kan forklare at vi har hatt en sterk økning i andelen øremerking av statlige overføringer siden 1986.

Litteraturliste:

Aardal, Bernt (red) (2003). *Velgere i villrede...* Oslo: N.W.Damm & Søn.

Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (2000). "Kommunale reformer som teoretiske utfordringer: Linjer og paradokser i lokal politikk og organisering", kap. 1 i

Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bernt, Jan Fridthjof (1997). "Statlig kontroll med kommunene – en trussel eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet?", kap.5 i Baldersheim, Harald og Bernt Fridthjof (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

Bjerve, Petter Jacob (1959). *Planning in Norway 1947-1956*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.

Dahl, Hans Fredrik (1986). "Those Equal Folk", kap. 5 i Graubard, Stephen R. (red.): *Norden – The Passion for Equality*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dedekam, Anders Jr (2000). *Makroøkonomi*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Econ (1999). *Effekter av øremerkede tilskudd*. Oslo: Econ Senter for økonomisk analyse. Rapport nr 63/98.

Enge, Andeas Kruger (1996). *Political business cycles and manipulation of policy instruments in Norway*. Trondheim: NTNU, Institutt for samfunnsøkonomi.

Hovedoppgave .

Flo, Yngve (2003). *Det lokale og det nasjonale*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen, Rapport nr. 65.

Gjølberg, Ole (1981). "Høyrebølgen – et konjunkturfenomen" i Bjørklung, Tor og Hagtvedt, Bernt (red.): *Høyrebølgen – et epokeskifte i norsk politikk?* Oslo: Aschehoug.

Hagen, Terje P. og Sørensen, Rune J. (2001). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, Tore (2000). "Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?", kap. 8 i Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen:Fagbokforlaget.

Hansen, Tore et al (2000). *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: NIBR

Hellevik, Ottar (1997). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Håkonsen, Lars et al(2000). *Statlig styring av kommunene: effektivitets- og fordelingsvirkninger*. Bø: Telemarksforskning. Rapport nr. 180.

Innsatsstyrt finansiering (2005, april 8) [online]. Tilgjengelig via internett: http://www.drginfo.info/isf/bakgrunnen_for_isf.htm.

Kjellberg, Francesco (1988). *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommuner og stat*. Oslo: Kommuneforlaget.

Kjellberg, Francesco og Reitan, Marit (1995). *Studiet av offentlig politikk*. Oslo: Tano

Jensen, Jan Inge og Robertsen, Karl (2000). *Kommunaløkonomi – i et styringsperspektiv*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Madsen, Henrik J. (1980). "Electoral Outcomes and Macro – Economic Policies: The Scandinavian Cases", kap. 1 i Whiteley, Paul (red): *Models of Political Economy*. London: Sage Publications.

Malnes, Raino og Midgaard, Knut (1993). *Politisk tenkning fra antikken til vår tid*, Oslo: Universitetsforlaget.

Midtbø, Tor (2003). "Den økonomiske valgcyklus", kap. 27 i Ugelvik Larsen, Stein (red): *Teori og metode i statsvitenskap*. Bergen: Fagbokforlaget

Narud, Hanne Marthe (1996). *Voters, Parties and Governments*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 96:7.

Narum, Håvard (2005, april 8). Ny regjering – gammel solidaritet: Aftenposten. Tilgjengelig via internett:

www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/article1012443.ece.

Nordhaus, William D. (1975). "The Political Business Cycle", *The Review of Economic Studies*, Vol XLII (2) No. 130, s. 169-190.

NOU 1996:1. *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*.

NOU 1997:8. *Om finansiering av kommunesektoren*.

Oates, Wallace. E (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

Pettersen, Per Arnt og Rose, Lawrence (1997). "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket", kap. 3 i Baldersheim, Harald og Bernt Fridhjøf (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

Kommunal- og regionaldepartementet. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. 1990-2005.*

Reiley, Theresa (2004). "Comperative European Political Budget Cycles". Presentert på den 54. PSA Annual Conference. University of Lincoln, Storbritannia. 6.- 8. april 2004. Konferansepaper.

Rongen, Gunnar (1995). *Effekter av øremerkede tilskudd.* Oslo: BI. Arbeidsnotat 1995/19

Rose, Lawrence (2000). "Demokratiteori – forventninger og virkelighet", kap. 3 i Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (red.): *Det kommunale laboratorium*, Bergen; Fagbokforlaget.

Skog, Ole Jørgen (1998). *Å forklare sosiale fenomener.* Oslo: Ad Notam.

Stortingsproposisjon nr. 1 (1985-1986) – (2004-2005): *Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden.*

Stortingsproposisjon nr. 64 (2003-2004): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005.*

Sørensen, Rune (1988). "The Growth of Public Spending in Norway 1865 – 1985", kap 12 i Lybeck J.A og Henrekson M. (red): *Explaining the Growth of Government.* Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V.

Tidligere regjeringer (2005, april 4) [online] URL:
<http://www.odin.dep.no/smk/norsk/regjeringen/p10000969/bn.html>.

Tiebout, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy*, nr. 64, s. 416-424.

Tufte, Edward (1978). *Political Control of the Economy*. New Jersey: Princeton University Press

Østerud, Øyvind (1996). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.