

Utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommuner

Hjalmar Sæbø Djønne

Veileder

Morten Øgård

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2014

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på min tid som student ved Universitetet i Agder. Arbeidet med denne masteroppgaven har vært både utfordrende og lærerikt. Det har gitt meg ny kunnskap om fylkeskommunen som regional forvaltningsnivå, i tillegg til mer generelle kunnskaper om offentlig forvaltning. En masteroppgave om fylkeskommuner vil lite trolig noen gang egne som utgangspunkt for småprat, men for min egen del har det vært svært spennende.

Nå som denne masteroppgaven nærmer seg ferdig, er det flere som fortjener en takk. Først vil jeg takke Steinar Knutsen i Vest-Agder fylkeskommune for å gi meg ideen om å skrive om utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommuner, samt hjelp til avgrensing av oppgaven. Deretter vil jeg takke min kjæreste og mine venner for god støtte i prosessen med å skrive denne oppgaven. Til slutt fortjener min veileder, professor Morten Øgård, en stor takk. En bedre veileder er det ikke mulig å få.

En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra «Undersøkelse om kommunal organisering 2012, Fylkesfil». Undersøkelsene er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Data er samlet inn av Norsk Institutt for by- og regionforskning og er tilrettelagt og stilt til disposisjon i anonymisert form av NSD. Verken Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Norsk Institutt for by- og regionforskning eller NSD er ansvarlig for analysen av dataene eller de tolkningene som er gjort her.

Kristiansand, 03.06.2014

Hjalmar Sæbø Djønne

Sammendrag

Formålet med denne oppgaven har vært å trekke større linjer mellom legitimitetsproblemene til fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå, og variasjoner i utgifter knyttet til politisk virksomhet som tilsynelatende ikke «betaler» seg i form av økt valgdeltakelse. Mer konkret var målet med denne oppgaven først å redegjøre for hvorvidt det finnes variasjoner i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet. Deretter var målet å forklare disse variasjonene ved hjelp av ulike forklaringsvariabler, før fokuset avslutningsvis ble rettet mot hvorvidt en ser en sammenheng mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse.

Opgavens relevans tok utgangspunkt i fylkeskommunens legitimitetsproblemer og trussel om nedleggelse, blant annet beskrevet i flere stortingsmeldinger, i Kommuneproposisjonen for 2015 og i Høyre sitt stortingsvalgprogram for 2013-2017. Særlig Kommuneproposisjonen for 2015 er interessant denne i sammenheng ettersom den skisserer en ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene og generelt store endringer i kommunestrukturen.

De empiriske funnene viser at variasjonene i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet til dels er svært store. Eksempelvis har Finnmark og Sogn og Fjordane utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger på over 200 kroner, mens Akershus og Hordaland har mindre enn 50 kroner i utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger. Videre viser de empiriske funnene at faktorer som størrelse i form av innbyggertall og geografisk utstrekning samt politisk styringsmodell påvirker den variasjon vi ser i de fylkeskommunale utgifter knyttet til politisk virksomhet. I forhold til muligheter til å påvirke disse utgiftene, ser man at de delvis er preget av determinisme, ettersom de i stor grad er preget av dagens fylkeskommunale struktur. Videre er de også delvis preget av voluntarisme ettersom de tilsynelatende preges av de valg som blir tatt vedrørende fylkeskommunene på statlig nivå.

Utgiftsnivået for de fylkeskommunene som representerer ytterpunkter enten i retning av høyest eller lavest, lar seg alle forklare ut i fra de empiriske funnene med unntak av Sogn og Fjordane. Sogn og Fjordane skulle ut i fra de empiriske funnene i denne oppgaven hatt et utgiftsnivå som var gjennomsnittlig, og ikke nest høyest av samtlige fylkeskommuner. Generelt vil det naturligvis være andre faktorer som også påvirker utgiftsnivået, men det er rimelig å anta at de forklaringsvariabler som er valgt, i sum kan forklare hovedvekten av den

variasjon vi finner.

Et av de mest interessante funnene i oppgaven er kanskje fraværet av betydningen av ideologiske skillelinjer for utgifter knyttet til politisk virksomhet. Ut i fra de empiriske funnene kan en verken si at politisk tyngdepunkt på venstresiden, i sentrum eller på høyresiden, har en reell påvirkning på utgifter knyttet til politisk virksomhet. Heller ikke brudd i politisk tyngdepunkt påvirker disse utgiftene. Ut i fra et demokratisk og legitimitetsmessig ståsted er dette på mange måter lite ønskelig ettersom den lave valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg blant annet skyldes fraværet av politiske skillelinjer og mangel på tydeliggjøring av politisk ansvar.

Et annet interessant funn er at en innføring av parlamentarisme som politisk styringsmodell øker utgiftene knyttet til politisk virksomhet, samtidig som det ikke fører til økt valgdeltakelse. Erfaringer har vist at det er flere positive aspekter ved en innføring av parlamentarisme som politisk styringsmodell, men relatert til legitimitetsproblemene til fylkeskommunene som en følge av lav valgdeltakelse, er det tilsynelatende lite å hente.

I forhold til valgdeltakelse ser en ingen sammenheng mellom den enkelte fylkeskommunes utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelsen i den enkelte fylkeskommune ved fylkestingsvalg. En ser hverken at valgdeltakelsen påvirkes dersom utgiftene er høye eller dersom de er lave. I den sammenheng er interessant å påpeke at det på mange måter er overraskende at en økning i fylkeskommunale utgifter som blant annet dekker «...partistøtte, utgifter til valgavvikling, ungdomsting, demokratiprojekter, interreg.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013b), ikke betaler seg i form av det som kanskje betyr mest for fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå; økt valgdeltakelse og dermed større legitimitet.

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	1
1.1 Bakgrunn, problemstilling og formål	1
1.2 Hva menes med politisk virksomhet?	3
1.3 Oppbygging og struktur	4
2.0 Teori og relevant forskning	5
2.1 Statlig forvaltning og folkevalgte forvaltningsnivåer nivåer i Norge	5
2.2 Om fylkeskommunen	6
2.3 Hva har ledet frem til dagens fylkeskommune?.....	6
2.4 Dagens fylkeskommune	7
2.5 Hvilke oppgaver har en fylkeskommune?.....	9
2.6 Hvilke inntekter og utgifter har en fylkeskommune?.....	10
2.6.1 Inntekter	11
2.6.2 Utgifter	11
2.7 Politisk og administrativ organisering av fylkeskommuner.....	12
2.7.1 Politisk organisering.....	12
2.8 Fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå – valgdeltakelse og generell interesse.....	17
2.8.1 Valgdeltakelse.....	17
2.8.2 Fylkeskommunens stilling i samfunnet – legitimitet, interesse og kunnskapsnivå. 20	
2.8.3 Regional forvaltning i Norden og Europa	21
3.0 Forskningsdesign, metode og gjennomføring	23
3.1 Valg av forskningsdesign.....	23
3.2. Valg av metode	24
3.2.1 Kvantitativ eller kvalitativ metode?	24
3.2.2 Valg av analyse.....	25
3.3 Undersøkelsesopplegget.....	27

3.3.1 Innsamling av dataene	27
3.3.2 Kommune-stat-rapportering	27
3.3.2 Utvalg av respondenter.....	28
3.4 Hvor gode er konklusjonene	29
3.5 Mulige feilkilder/kritikk av egen studie	29
3.5.1 Stikkprøver av fylkeskommunenes rapportering til KOSTRA	31
4. Teoretisk forankring av forklaringsvariabler.....	32
4.1 Mulige forklaringer på variasjoner i utgifter knyttet til politisk virksomhet mellom fylkeskommuner.....	32
4.1.1 Avhengig variabel.....	32
4.1.2 Uavhengige forklaringsvariabler.....	33
4.2 Kontingensteori	33
4.2.1 Hva er kontingensteori?.....	33
4.3 Politisk tilnærming	37
4.3.1 Politisk tyngdepunkt på fylkestinget	38
4.3.2 Brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestinget	40
4.3.3 Politisk organisering av fylkeskommuner	41
4.4 Tradisjon og kontinuitet	42
4.4.1 Inkrementalisme	42
4.4.2 Stiavhengighet	43
4.4.3 Operasjonalisering og tilhørende hypotese	44
4.5 Oppsummering av forklaringsvariabler og tilhørende hypoteser.....	45
5. Resultater – hva sier det empiriske materialet?	46
5.1 Utgifter knyttet til politisk virksomhet.....	46
5.2 Deskriptive analyser knyttet til forklaringsvariabler.....	48
5.2.1 Antall innbyggere i fylkeskommunene	48
5.2.2 Fylkeskommunenes geografiske utstrekning	49

5.2.3 Økonomisk balanse i fylkeskommunene.....	50
5.2.4 Konjunkturutvikling i fylkeskommunene	52
5.2.5 Politisk tyngdepunkt på fylkestingene	53
5.2.6 Brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestingene	54
5.2.7 Politisk styringsmodell i fylkeskommunene	54
6. Drøfting - hva kan forklare variasjonene i utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommunene?	56
6.1 Sammenheng mellom forklaringsvariabler og utgifter knyttet til politisk virksomhet..	56
6.1.1 Hypotese 1 - Sammenheng mellom antall innbyggere i fylkeskommunene og utgifter knyttet til politisk virksomhet.....	56
6.1.2 Hypotese 2 - Sammenheng mellom fylkenes geografiske utstrekning og utgifter knyttet til politisk virksomhet	58
6.1.3 Hypotese 3 - Sammenheng mellom økonomisk balanse og utgifter knyttet til politisk virksomhet.....	60
6.1.4 Hypotese 4 - Sammenheng mellom konjunkturutvikling og utgifter knyttet til politisk virksomhet.....	61
6.1.5 Hypotese 5 - Sammenheng mellom politisk tyngdepunkt på fylkestinget og utgifter knyttet til politisk virksomhet	63
6.1.6 Hypotese 6 - Sammenheng mellom brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestinget og utgifter knyttet til politisk virksomhet.....	65
6.1.7 Hypotese 7 - Sammenheng mellom politisk styringsmodell i fylkeskommunene og utgifter knyttet til politisk virksomhet.....	67
6.1.8 Hypotese 8 - Effekten av tradisjon og kontinuitet på utgifter knyttet til politisk virksomhet.....	69
6.2 Oppsummering av hypoteser – hva kan forklare variasjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet?	70
6.2.1 Skjematisk oversikt over hypoteser som ble bekreftet og avkreftet.....	70
6.3 Hva forklarer variasjonen i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet?	72

6.2.5 Fellestrekk ved fylkeskommunene som representerer ytterpunktene	78
6.4 Hva påvirker ikke fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet?	83
6.5 Sammenheng mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse.....	86
7. Avsluttende kommentarer og sammendrag	91
7.1 I hvilken grad er det variasjon i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet?	91
7.2 Hva kan forklare variasjonen i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet?	92
7.3 Kommentarer til forklaringsvariabler ikke påvirker utgifter knyttet til politisk virksomhet.....	93
7.4 Fører større ressursbruk knyttet til politisk virksomhet til større valgdeltakelse?	94
7.5 Refleksjoner som følge av de empiriske funnene	94
7.6 Sluttkommentar og forslag til videre forskning	95
Referanseliste.....	97
Vedleggsliste.....	100
Vedlegg 1 – Deskriptive analyser knyttet til diagrammene i kapittel 5.....	100
1.1 Utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger	100
1.2 Utgifter knyttet til politisk virksomhet for fylkeskommunene som helhet	101
1.3 Innbyggertall i fylkeskommuner	101
1.4 Geografisk utstrekning (areal).....	102
1.5 Utvikling innen sysselsetting	102
1.6 Fylkeskommunenes politiske styringsmodell	102
1.7 Økonomisk balanse i fylkeskommunene.....	103
1.8 Politisk tyngdepunkt.....	103
Vedlegg 2 - Data knyttet til hypoteser	104
2.1 Politisk tyngdepunkt på venstresiden	104
2.2 Politisk tyngdepunkt på høyresiden	104

2.3 Prikkdiagram som viser sammenhengen mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og politisk styringsmodell	105
2.4 Gjennomsnittsverdier for utgifter knyttet til politisk virksomhet med utgangspunkt i politisk tyngdepunkt	106
2.5 Gjennomsnittsverdier for utgifter knyttet til politisk virksomhet med utgangspunkt i brudd i politisk tyngdepunkt	107
Vedlegg 3 – Data knyttet til problemstilling vedrørende utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse	107
3.1 Deskriptiv analyse - sammenheng mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse	107
3.2 Krysstabellanalyse – politisk styringsmodell og valgdeltakelse	108
Vedlegg 4 – Skjemaer knyttet til drøfting i kapittel 6	109
4.1 Skjematisk oversikt over verdier på forklaringsvariabler for fylkeskommuner med høye utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger.....	109
4.2 Skjematisk oversikt over verdier på forklaringsvariabler for fylkeskommuner med lave utgifter per innbygger knyttet til politisk virksomhet.....	109
Vedlegg 5 – Diagrammer knyttet til drøfting i kapittel 6	110
5.1 Antall møter på fylkestinget i de ulike fylkeskommuner	110
5.2 Antall saker behandlet på fylkestinget i de ulike fylkeskommuner.....	111
5.3 Politisk styringsmodell og netto driftsresultat.....	112
5.4 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og antall representanter på fylkestinget i de ulike fylkeskommuner	113
Vedlegg 6 – Tabeller knyttet til oppsummering av hypoteser i kapittel 6	114
6.1 Skjematisk oversikt over hypoteser som ble bekreftet.....	114
6.2 Skjematisk oversikt over hypoteser som ikke ble bekreftet.....	115
Vedlegg 7 – Diagrammer knyttet til avsluttende drøfting i kapittel 7	117
7.1 – Utgifter knyttet til politisk virksomhet for fylkeskommunene som helhet og gjennomsnittlig netto driftsresultat 2010-2012	117

Figurliste:

Figur 2.1 Kart over dagens fylkesinndeling.....	8
Figur 2.2 Eksempel på politisk organisering etter formannskapsmodellen.....	14
Figur 2.3 Eksempel på politisk organisering etter den parlamentariske modellen.....	16
Figur 4.1 Oversikt over forklaringsvariabler og forventet sammenheng.....	32
Figur 4.2 Political business cycles.....	40
Figur 4.3 Stiavhengighet.....	44
Figur 6.1 Oversikt over forklaringsvariabler.....	79

Tabelliste:

Tabell 5.1 Brudd i politisk tyngdepunkt.....	54
Tabell 6.1 Skjematisk oversikt over hypoteser som ble bekreftet og avkreftet.....	71
Tabell 6.2 Forklaringsvariabler som fører til høye utgifter som er tilstede i Vest-Agder fylkeskommune.....	73
Tabell 6.3 Forklaringsvariabler som fører til lave utgifter som er tilstede i Vest-Agder fylkeskommune.....	74
Tabell 6.4 Forklaringsvariabler som er tilstede i Finnmark fylkeskommune.....	74
Tabell 6.5 Forklaringsvariabler som er tilstede i Sogn og Fjordane fylkeskommune.....	75
Tabell 6.6 Forklaringsvariabler som er tilstede i Nord-Trøndelag fylkeskommune.....	75
Tabell 6.7 Forklaringsvariabler som er tilstede i Troms fylkeskommune.....	76
Tabell 6.8 Forklaringsvariabler som er tilstede i Nordland fylkeskommune.....	76
Tabell 6.9 Forklaringsvariabler som er tilstede i Akershus fylkeskommune.....	77
Tabell 6.10 Forklaringsvariabler som er tilstede i Hordaland fylkeskommune.....	77
Tabell 6.11 Forklaringsvariabler som er tilstede for Østfold fylkeskommune.....	78
Tabell 6.12 Forklaringsvariabler som er tilstede for Sør-Trøndelag fylkeskommune.....	78

Diagramliste:

Diagram 2.1 Brutto og netto driftsresultat i fylkeskommuner.....	10
Diagram 2.2 Kakediagram over fylkeskommunale utgifter.....	11

Diagram 2.3 Valgdeltakelse ved stortingsvalg 1900-2013.....	18
Diagram 2.3 Valgdeltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalg 1922-2011.....	19
Diagram 5.1 Utgifter knyttet til politisk virksomhet.....	47
Diagram 5.2 Innbyggertall i fylkeskommuner.....	49
Diagram 5.3 Fylkeskommunenes geografiske utstrekning (areal).....	50
Diagram 5.4 Gjennomsnittlig netto driftsresultat 2010-2012.....	51
Diagram 5.5 Utvikling innen sysselsetting 2007-2012.....	52
Diagram 5.6 Politisk tyngdepunkt i fylkeskommuner.....	53
Diagram 6.1 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og innbyggertall.....	57
Diagram 6.2 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og fylkenes geografiske utstrekning.....	59
Diagram 6.3 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og netto driftsresultat 2010-2012.....	60
Diagram 6.4 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og utvikling innen sysselsetting.....	62
Diagram 6.5 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og politisk tyngdepunkt.....	64
Diagram 6.6 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og brudd i politisk tyngdepunkt.....	66
Diagram 6.7 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og politisk styringsmodell.....	68
Diagram 6.8 Effekten av tradisjon og kontinuitet på utgifter knyttet til politisk virksomhet...69	69
Diagram 6.9 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse.....	88
Diagram 6.10 Politisk styringsmodell og valgdeltakelse.....	90

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn, problemstilling og formål

Temaet for denne masteroppgaven er utgifter knyttet til politisk virksomhet i norske fylkeskommuner. Valg av tema stammer dels fra kontakt med Vest-Agder fylkeskommune og ønsket tema fra deres side, samt dels fra egne betraktninger om hva jeg kunne tenke meg å skrive om.

Allerede i 2002 kunne man lese følgende i St.meld. nr. 19, «Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå», om fylkeskommunens legitimitet;

«Fylkeskommunens legitimitet som regional utviklingsaktør har vært sviktende i de siste årene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2002, s. 40).

Senere ble det i St.meld. nr. 12 «Regionale fortrinn – regional framtid» (2006-2007) blant annet lagt til rette for en regionreform med mål om å erstatte dagens fylkeskommuner med færre og større regioner. I årene som har gått siden disse stortingsmeldingene har ikke fylkeskommunens legitimert som regionalt folkevalgt forvaltningsnivå bedret seg nevneverdig. Dette har kulminert ved at man i regjeringspartiet Høyre sitt stortingsvalgprogram for 2013-2017 kan lese følgende;

«Høyre mener fylkeskommunens oppgaver i hovedsak kan overtas av kommunene, og at en kommunereform vil legge bedre til rette for et mangfold av lokalsamfunn med flere muligheter, større ansvar og nye oppgaver» (Høyres Hovedorganisasjon, 2013, s. 63)

I senere tid har den nylig fremlagte Kommuneproposisjonen for 2015 bidratt til å aktualisere debatten rundt kommunestruktur og fylkeskommunens stilling i samfunnet ytterligere. I denne kommuneproposisjonen kan man lese at det regionale folkevalgte nivået vil bli evaluert når det foreligger en robust kommuneinndeling der kommunene har fått tilført nye oppgaver (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Samtidig kan en i mediene blant annet lese om fylkeskommunalt ansatte som frykter for jobben ved nedleggelse av fylkeskommunen (Ruud, Gjerde, Tjernshaugen, og Glomnes, 2013). Denne oppgavens relevans og aktualitet er forankret i disse legitimitetsproblemene og trusselen om nedleggelse av fylkeskommunen som en videre konsekvens.

Argumentene for nedleggelse av fylkeskommunen er flere, men det argumentet som oftest trekkes frem er den lave valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg. Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg er lavere enn ved kommunestyrevalg, og betydelig lavere enn ved stortingsvalg. Siden man innførte direkte valg til fylkestinget i 1975 har valgdeltakelsen vært synkende, og lavere enn ved andre valg. Eksempelvis var valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg 59.9 % i 2011, mens den ved kommunestyrevalget var 64.5 % (Statistisk sentralbyrå, 2011). Videre kan man også se fylkeskommunens svake stilling i samfunnet gjennom den generelle interessen og kunnskapsnivået blant befolkningen om sin egen fylkeskommune. I følge Rønning og Skauge (2006) vet de færreste hva deres egen fylkesordfører heter, og generelt er kunnskapsnivået om fylkeskommunen lavt. Dette har ført til at enkelte har hevdet at fylkeskommunen ikke kan «sies å ha vært en suksess som demokratisk arena» (Rønning og Skauge, 2006, s. 275), og stilt spørsmål ved om fylkeskommunen i det hele tatt «har det potensiale som demokratisk arena som blant annet lå til grunn for etableringen av dette forvaltningsnivået» (Fimreite og Grindheim, 2007, s. 146). Som en konsekvens av valgdeltakelsen, manglende interesse og lavt kunnskapsnivå, er det rimelig å stille spørsmål ved legitimiteten til fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå og som utviklingsaktør (Baldersheim og Torsteinsen, 2000).

Med dette som utgangspunkt er en oppgave om utgifter knyttet til politisk virksomhet i norske fylkeskommuner særskilt aktuell. For et folkevalgt forvaltningsnivå som sliter med legitimitetsproblemer blant annet som en følge av lav valgdeltakelse, er det interessant å se på hvorvidt det er variasjoner i utgifter knyttet til politisk virksomhet, hva som kan forklare disse variasjonene, og ikke minst hvorvidt disse variasjonene kan legitimeres gjennom tilsvarende variasjoner i valgdeltakelse. Samtidig ble det i nevnte kommuneproposisjon også foreslått en omlegging av kostnadsnøkkelen til fylkeskommunene, noe som vil føre til et nytt inntektssystem for fylkeskommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). I lys av dette er en oppgave om fylkeskommunale utgifter svært dagsaktuell. Som tema er også fylkeskommunale utgifter tidligere lite belyst, noe som også bidrar til å gjøre denne oppgaven relevant og dagsaktuell.

Basert på dette er følgende tredelte problemstilling valgt:

1. *I hvilken grad er det variasjoner i fylkeskommunenenes utgifter knyttet til politisk virksomhet?*
2. *Hva kan forklare variasjonene i fylkeskommunenenes utgifter knyttet til politisk virksomhet?*
3. *Er det en sammenheng mellom valgdeltakelse og utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommuner?*

Samtidig som en oppgave om fylkeskommuner er interessant, kunne det i denne studien på mange måter i utgangspunktet vært interessant og også inkludert kommuner. Etter grundig vurdering falt valget på og ikke gjøre dette. Grunnene til det er flere, blant annet relateres det til tidsbruk, ønske fra Vest-Agder fylkeskommune om å skrive om fylkeskommuner, og muligheter for og selv kontrollere validiteten til dataene som brukes. Mer konkret ville jeg i en studie som også inkluderte kommuner ikke ha mulighet til å studere de enkelte enheter like inngående som dersom studien begrenset seg til fylkeskommuner. Som nevnt er dette også en type oppdragsforskning, med ønske om å fokusere på fylkeskommuner fra Vest-Agder fylkeskommune sin side. I forhold til validitetsutfordringene vil jeg ved å begrense meg til fylkeskommuner i større grad ha mulighet til og selv å gå inn og dobbeltsjekke og kontrollere tall. Blant annet har jeg muligheter til å dobbeltsjekke validiteten til KOSTRA-tallene gjennom stikkprøver av fem fylkeskommuner. Dersom jeg skulle gjort tilsvarende for kommunene ville dette tallet vært nærmere 50 kommuner, noe som naturligvis ville vært svært tidkrevende.

1.2 Hva menes med politisk virksomhet?

Ettersom temaet for denne masteroppgaven er utgifter knyttet til politisk virksomhet, er det essensielt å definere hva som menes med politisk virksomhet. Jeg har valgt å bruke følgende definisjon på politisk styring og virksomhet fra Vest-Agder fylkeskommune og Kommune-stat-rapportering (KOSTRA):

Politisk styring og virksomhet

Godtgjørelse til folkevalgte, inkl. utgifter som følger med møteavvikling, representasjonsutgifter og befaringer/høringer m.m. arrangert av folkevalgte organer (utvalg/nemnder/komitéeer), partistøtte, utgifter til valgavvikling. Ungdomsting.

Demokratiprosjekter Interreg. Godtgjørelser til folkevalgte oppnevnt/valgt av fylkestinget, eksempelvis fylkesråd inkludert politisk sekretær.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013b)

Knyttet til forventet effekt av mulig økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet har tidligere studier vist at fylkeskommunenes støtte opprettholdes av tre forhold: «kontakt, positive erfaringer, verdiorienteringer som vektlegger folkestyre og identifisering med fylket» (Baldersheim og Torsteinsen, 2002, s. 23)

I utgangspunktet vil det være naturlig å anta at en økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet vil føre til blant annet mer synlige politikere, og dermed mer «kontakt». Videre kan det tenkes at mer kontakt vil føre til mer støtte, og mulig større valgdeltakelse som en videre konsekvens.

Disse utgiftene blir rapportert inn til KOSTRA av fylkeskommunene gjennom funksjonskode 400. En mer inngående beskrivelse av KOSTRA vil bli gitt senere i oppgaven.

1.3 Oppbygging og struktur

Grunnlaget for denne oppgaven er KOSTRA-tall rapportert fra fylkeskommuner til Statistisk sentralbyrå (SSB). Disse vil hovedsakelig bli supplert med ytterligere data fra SSB, data hentet fra fylkeskommunene sine hjemmesider, samt et datasett om fylkeskommunal organisering fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

I forhold til selve strukturen på oppgaven, vil jeg først starte med en teoridel der det teoretiske bakgrunnsteppet for selve oppgaven vil bli beskrevet. Jeg vil kort redegjøre for de folkevalgte forvaltningsnivåene i Norge, før fokuset rettes mer konkret mot fylkeskommunen. Dette innebærer hva som har ledet frem til dagens fylkeskommune, hva som kjennetegnes ved dagens fylkeskommune og hvorvidt vi finner lignende trekk i regional forvaltning i våre naboland. Valg vedrørende forskningsdesign, metode og gjennomføring vil bli redegjort for i kapittel 3. Som en oppfølging til dette vil teoretisk forankring av mulige forklaringsvariabler bli beskrevet i kapittel 4. Her vil det også bli fremsatt hypoteser basert på nevnte teori. Kapittel 5 inneholder deskriptive analyser knyttet til forklaringsvariabler, generell drøfting basert på disse, og analyse av mulig variasjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommuner. En analyse av de beskrevne forklaringsvariablene med tilhørende hypoteser med utgangspunkt i problemstillingene, vil bli gitt i kapittel 6. Avslutningsvis vil kapittel 7 inneholde en kort oppsummering av empiriske funn og avsluttende betraktninger.

2.0 Teori og relevant forskning

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for det teoretiske perspektivet på fylkeskommunen. Som nevnt tidligere vil jeg starte med å redegjøre for fylkeskommunenes rolle og plassering blant de folkevalgte forvaltningsnivåene, før det fokuseres mer på fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå. Jeg vil redegjøre for hva som har ledet til dagens fylkeskommune, hva som kjennetegner dagens fylkeskommune, hvilke oppgaver fylkeskommunene har, hvilke inntekter og utgifter fylkeskommunene har, politisk og administrativ organisering av fylkeskommunene, fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå og regional forvaltning i Europa, med særlig fokus på Skandinavia.

2.1 Statlig forvaltning og folkevalgte forvaltningsnivåer nivåer i Norge

Ettersom denne oppgaven dreier seg om norske fylkeskommuner, er det hensiktsmessig å starte med en kort redegjørelse av de politiske styringsnivåene i Norge, og hva som kjennetegner disse. I Norge i dag har vi tre politiske styringsnivåer; stat-, fylkes- og kommunalt nivå. Disse tre har ulike geografiske ansvarsområder, oppgaver og funksjoner, samt sin egen forvaltning. Forvaltningens rolle er å forberede saker for politikerne og iverksette den politikk som blir vedtatt. På alle nivåer finner vi i tillegg statsforvaltning. Eksempler på dette er departementer, direktorater, fylkesmann, fylkeslege og NAV. Alle disse statsforvaltningsnivåene er direkte underlagt det politiske organ på nasjonal nivå; storting og regjering (Hanssen, Helgesen, og Vabo, 2011).

Når det gjelder kommunen som politisk styringsnivå ble det kommunale folkestyret etablert i 1837. Da ble den kommunale forvaltningen direkte underlagt kommunestyret, det kommunale organ. I følge stortingsmelding nr. 12. (2006-2007) utgjør kommunene «fundamentet i det lokale selvstyret, og representerer nærhet, tilhørighet, og mulighet for innflytelse for befolkningen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2006-2007, s. 5). Kommunene har i dag ansvar for viktige og omfattende oppgaver. Per dags dato har vi 428 kommuner. Disse kommunene representerer et stort mangfold både når det gjelder folketall og kommunenes areal (Thorsnæs og Berg, 2013). Tilsvarende som for kommunene ble den fylkeskommunale forvaltningen underlagt fylkestinget som politisk organ i 1976. I motsetning til kommunene har fylkeskommunene som regional folkevalgt styringsnivå et større

geografisk perspektiv på oppgaveløsning enn bare innenfor kommunen. Behovet for dette skyldes at enkelte oppgaver løses best i et større geografisk perspektiv - en har behov for kommuneoverskridende løsninger. Det er dette forvaltningsnivået som er utgangspunkt for denne oppgaven, og som vil bli beskrevet mer inngående i de påfølgende avsnittene (Hanssen m.fl, 2011).

2.2 Om fylkeskommunen

Ettersom denne masteroppgaven handler om politisk virksomhet i fylkeskommuner, vil jeg først starte med å redegjøre for hva som har ledet til fylkeskommunen slik vi kjenner den i dag. Deretter vil jeg mer konkret beskrive hva som kjennetegner norske fylkeskommuner den dag i dag, blant annet når det gjelder oppgaver, utgifter, utvikling, organisering, samt valgdeltakelse og generell interesse for fylkeskommunen i forhold til nevnte legitimitetsproblemer.

2.3 Hva har ledet frem til dagens fylkeskommune?

Ideen om fylker og fylkeskommuner stammer fra de gamle amtene. Allerede i 1837 hadde man såkalte amtsformannskap. Disse amtsformanskapene er i følge Fimreite og Baldersheim (2007) en tilpasning av en allerede eksisterende lang tradisjon for regional forvaltning, og fylkene ble etablert med utgangspunkt i disse. Trond Fevolden (2007) deler utviklingen frem til dagens fylkeskommuner inn i tre faser. Den første fasen strekker seg fra 1837 og frem til 1964. Formannskapslovene fra 1837 vedtok at ordførerne i landkommunene i fylket, fylkesmannen og fogdene skulle samles en gang i året. Man skulle da vedta fylkeskommunens budsjett og behandle andre fylkeskommunale saker. Byene var på denne tiden holdt utenfor fylkeskommunene, og fylkeskommunen hadde karakter av å være et hjelpeorgan for landkommunene. En oppgave fylkeskommunene hadde på denne tiden var å fordele det statlige utjevningstilskuddet til kommunene. Dette førte til at hver kommune representert med sin ordfører kjempet for sine saker og sine utfordringer (Christensen m.fl, 2007).

I den første perioden fantes det ingen egen fylkesordfører. Det ble valgt en formann på hvert fylkesting som skulle være ordstyrer. Fylkesutvalget var det nest høyeste organet, og fungerte som et utøvende organ, tilsvarende formannskapet i kommunen. Kort oppsummert stod ikke fylkeskommunen ovenfor noen omfattende endringer i denne perioden (Christensen m.fl, 2007).

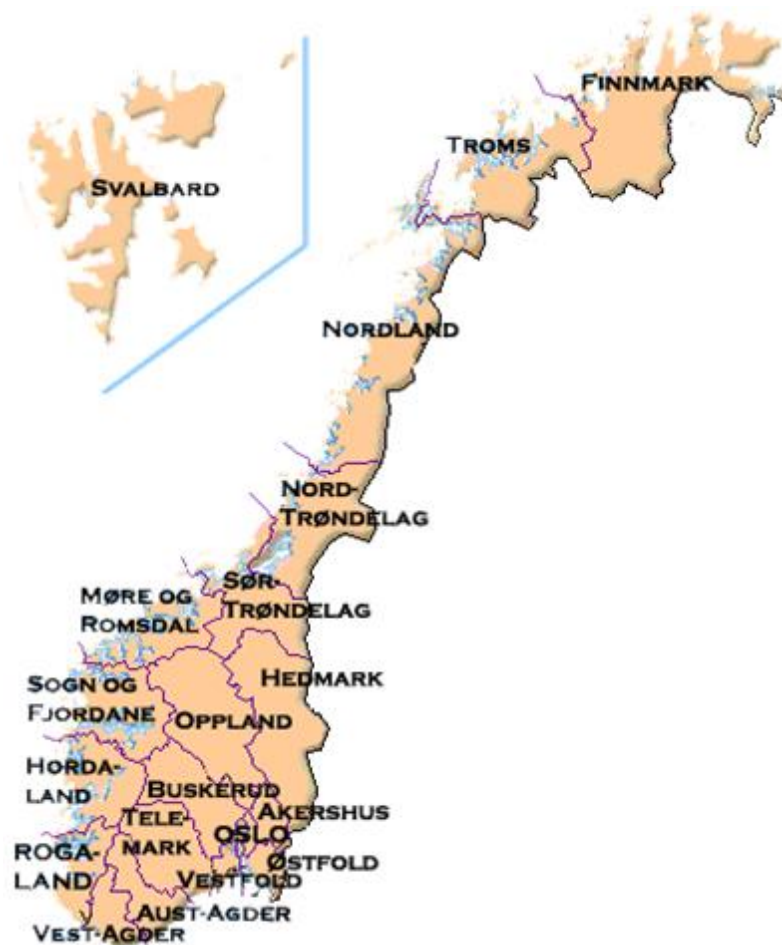
Den andre fasen strekker seg fra 1964-1975. I løpet av denne perioden skjer det flere viktige institusjonelle endringer for fylkeskommunen. Bykommunene blir innlemmet i fylkeskommunen og oppgavene økte sterkt i omfang. I denne perioden overtok fylkeskommunen langt på vei alt ansvar for videregående skoler og sykehus. Dette ledet til at mange argumenterte for at en burde gjøre skillet mellom fylkeskommunal- og statlig virksomhet tydeligere. Reformen i fylkeskommunen på 1970-tallet ble preget av desentralisering og demokratisering av det norske styringssystemet. Båndene mellom fylkeskommunene og kommunene ble nå kuttet, og høsten 1975 gjennomførte man for første gang direkte valg til fylkestinget.

Den tredje fasen strekker seg fra 1976 og til dagens fylkeskommune. Den 1.1.1976 trådte de første folkevalgte fylkestingsrepresentantene i aksjon, etter å ha blitt valgt gjennom direkte valg til fylkestinget høsten året før (Rønning & Skauge, 2006). Fylkeskommunen slik vi kjenner den i dag, er dermed en nyskaping fra 1976. Fylkeskommunen fikk nå sin egen administrasjon, ledet av fylkesrådmannen. Fylkesmannen mistet de administrative funksjonene i forhold til fylkeskommunen og fikk økt ansvar i forhold til kontroll- og veiledningsoppgaver. Fylkesordførerstillingen ble etter 1976 en heltidsstilling. Videre ble fylkeskommunene organisert med politisk utvalg bestående av politikere valgt av fylkestinget. Disse utvalgene har i stor grad tatt utgangspunkt i fylkeskommunens viktigste oppgaver (Christensen m.fl, 2007).

Fylkeskommunene gikk nå fra å være sekundærkommune med hjelpefunksjoner ovenfor de andre kommunene, til å bli et selvstendig forvaltningsnivå med egen administrasjon og politisk oppbygging (Fimreite og Grindheim, 2007). Etter reformen i 1976 ble de to styringsnivåene sideordnet, slik at fylkeskommunen i dag nærmest er en særkommune som har sine bestemte oppgaver. En inngående redegjørelse for utvikling innen fylkeskommunale oppgaver vil bli gitt senere i oppgaven.

2.4 Dagens fylkeskommune

Figuren nedenfor viser dagens fylkeskommunale inndeling:



Figur 2.1 Kart over dagens fylkeskommunale inndeling

(Servicetorget.no, 2004)

I sin bok beskriver Hanssen mfl. dagens fylkeskommune på følgende måte:

«Fylkeskommunene er i dag en offentlig myndighet organisert på overkommunalt nivå. Den har egen politisk ledelse og administrasjon, og den er gitt et visst ansvar innenfor sitt geografisk avgrensede område» (Hanssen m.fl, 2011)

Den nevnte fylkeskommunale myndighet kommer i to former. Den første formen for fylkeskommunal myndighet handler om delegasjon av administrativ myndighet, på vegne av staten og etter statens anvisninger. Den andre formen omhandler politisk delegasjon, fylkeskommunen har rett til å handle selvstendig på vegne av innbyggerne i fylket. Ut i fra dette kan man si at fylkeskommunen har en delt funksjon; samtidig som fylkeskommuner skal være lokalpolitiske institusjoner, skal de også være statens forlengede arm (Hanssen m.fl, 2011)

Rent praktisk utgjør hvert av Norges 19. fylker en fylkeskommune, utenom Oslo som har oppgaver som både en kommune og en fylkeskommune. Oslo fylkeskommune er dermed i en særstilling i forhold til de resterende 18 fylkeskommunene, og på mange områder er Oslo fylkeskommune lite sammenlignbare med de andre fylkeskommunene. Som en følge av dette velger jeg og ikke inkludere Oslo fylkeskommune i denne studien, og tar følgelig dermed utgangspunkt i de resterende 18 fylkeskommunene. Fylkeskommunene ledes av hvert sitt respektive fylkesting, dette velges for fire år gjennom direkte fylkestingsvalg. Det er store forskjeller mellom fylkene både når det gjelder areal, innbyggertall og innbygger per kvadratkilometer. Finnmark fylke har for eksempel 72 665 innbyggere, et areal på 48 618 kvadratkilometer og 1.5 innbyggere per kvadratkilometer. Dette står i stor kontrast til blant annet Akershus, Rogaland og Hordaland som alle har over 400 000 innbyggere og mer enn 43 innbyggere per kvadratkilometer (Berg, 2013).

2.5 Hvilke oppgaver har en fylkeskommune?

I følge Norges offentlige utredninger 2000:22; *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* har fylkeskommunen tre oppgaver og funksjoner de skal ivareta. Dette dreier seg om å være et demokratisk organ, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. I tillegg til dette skriver Hansen m.fl i sin bok at det forutsettes at fylkeskommunen også ivaretar «brukernes rettsikkerhet når tjenestene fordeles» (Hanssen m.fl, 2011, s. 147).

Med demokratisk organ menes det at innbyggerne skal gis reelle muligheter til å påvirke deres egen hverdag. Oppgaver som samfunnsutvikler innebærer at fylkeskommuner skal legge til rette for utvikling av de kommuner som tilhører fylket. Dette kan for eksempel være å bygge lokalsamfunn, samt bidra til innovasjon og nyskaping lokalt. Med tjenesteprodusent menes det at fylkeskommunen skal tilby de tjenester de er gitt ansvar for. Disse skal produseres til en viss kvalitet, og på en effektiv måte (Hanssen m.fl, 2011).

I Stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) kan man lese at det har funnet sted flere store endringer når det gjelder fylkeskommunenes ansvar og oppgaver siden opprettelsen i 1976. Videre kan man lese at fylkeskommunen i mindre grad enn tidligere er en velferdsprodusent, endringene har stort sett medført en reduksjon i fylkeskommunen sine oppgaver. Sentralt i denne reduksjonen står overføring av ansvaret for sykehjem og psykisk utviklingshemmede til kommunene, statliggjøring av spesialisthelsetjenestene, statliggjøring av barnevernet, familievernet og rusomsorgen.

På tross av denne omfattende reduksjonen har fortsatt fylkeskommunen ansvaret for blant annet videregående opplæring, tannhelsetjenesten, regional og lokal samferdsel, fylkesplanlegging, folkehelsearbeidet, kulturminneforvaltning og «operativt ansvar for tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling og lokal samfunnsutvikling» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2006-2007)

2.6 Hvilke inntekter og utgifter har en fylkeskommune?

Temaet for denne oppgaven er som kjent utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommuner. I tillegg til dette er en av forklaringsvariablene netto driftsresultat i fylkeskommuner. En redegjørelse for hvilke inntekter og utgifter fylkeskommuner har, er da nødvendig. Jeg velger å benytte meg av tall for 2012, hentet fra SSB. Grunnen til dette er at disse er reviderte, mens tallene som foreligger for 2013 er foreløpige.

Som mål på økonomisk tilstand benyttes netto driftsresultat. I denne sammenheng angir netto driftsresultat forholdet mellom driftsinntekter og driftsutgifter, medregnet netto renteutgifter og låneavdrag. Netto driftsresultat blir ansett som den primærindikator for økonomisk balanse i kommuner (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005). Generelt kan man si at fylkeskommunene har en robust økonomi, og som man kan se i figuren under har det vært slik over flere år, selv om driftsresultatet svinger noe.

Netto og brutto driftsresultat. Fylkeskommuner, reviderte tall. 2009-2012.
Millioner kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kilde: (Statistisk sentralbyrå, 2013a)

Diagram 2.1 Brutto og netto driftsresultat i fylkeskommuner

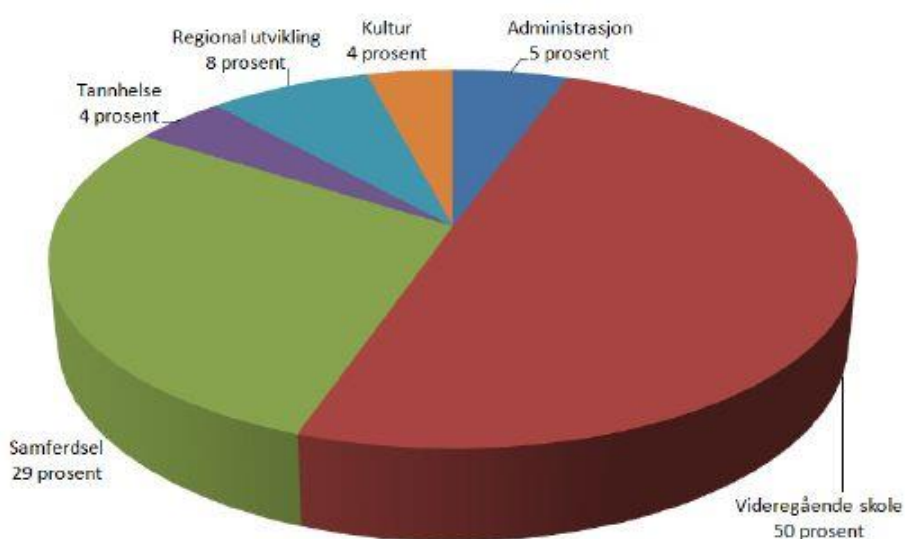
Som man kan se av figuren over var det samlede netto driftsresultatet til fylkeskommunene i 2012 i overkant av 3.3 milliarder kroner. Dette er en liten nedgang fra 2011, og en stor nedgang fra 2010. Derimot representerer tallene en økning i forhold til 2009 (Statistisk sentralbyrå, 2013a).

2.6.1 Inntekter

Brutto driftsinntekter for fylkeskommunene samlet var 63,1 milliarder i 2012. Dette var en økning på 4,2 prosent fra 60,6 milliarder i 2011. Fylkeskommunenes største inntektskilde er rammetilskuddet. Dette utgjorde i underkant av 27 milliarder kroner, eller 42,5 prosent av driftsinntektene. I forhold til forrige år økte disse inntektene med 824 millioner kroner. En annen betydelig inntektskilde for fylkeskommunene er skatteinntektene, disse utgjorde 22 milliarder kroner. Samlet sett sto de for 34,2 prosent av driftsinntektene. Skatteinntektene økte med 1,7 milliarder kroner fra 2011 til 2012. Andre viktige fylkeskommunale inntekter er blant annet salg- og leieinntekter samt refusjon av merverdiavgift (Statistisk sentralbyrå, 2013a).

2.6.2 Utgifter

Brutto driftsutgifter for fylkeskommunene var 60,4 milliarder i 2012, en økning fra 58,4 milliarder i 2011. Dette var en økning på 3,4 prosent i brutto driftsutgifter. De enkelte fylkeskommunale utgifter kan illustreres grafisk ved hjelp av følgende modell:



Kilde: (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013a)

Diagram 2.2 Kakediagram over fordeling av fylkeskommunale utgifter

Som man kan se av kakediagrammet ovenfor står videregående skole for den klart største utgiftsposten med sine 50 prosent av fylkeskommunenes samlede utgifter. Deretter følger samferdsel som den andre største utgiftsposten med 29 prosent. Regional utvikling, administrasjon, kultur og tannhelse fordeler seg forholdsvis jevnt i forhold til samlede utgifter med henholdsvis 8, 5,4 og 4 prosent av samlede utgifter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013a). Utgifter knyttet til politisk virksomhet, plasseres for øvrig i kakestykket merket «Administrasjon».

I forhold til utvikling innen utgifter har man sett en svak økning i utgifter knyttet til videregående skole i forhold til året før. Man har også hatt en økning i utgifter knyttet til samferdsel. I motsetning til dette har utgiftene knyttet til administrasjon hatt en nedgang (Statistisk sentralbyrå, 2013a).

2.7 Politisk og administrativ organisering av fylkeskommuner

Et sentral element i fylkeskommunene er den administrative og politiske organiseringen. I tillegg dreier en av forklaringsvariablene i denne oppgaven seg om politisk organisering i fylkeskommuner. Følgelig er det hensiktsmessig å redegjøre for hvilke valgmuligheter fylkeskommunene har i forhold til politisk organisering. Jeg vil starte med å beskrive ulike former for politisk organisering av fylkeskommuner, før jeg deretter beskriver ulike former for administrativ organisering av fylkeskommuner.

2.7.1 Politisk organisering

Gjennom *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (2014) fra 1993 har kommuner og fylkeskommuner mulighet til å velge mellom to likeverdige organisasjonsformer; formannskapsmodellen eller parlamentarisme som prinsipp for den politiske styringsmodellen. Rent praktisk er det enkelte krav som stilles dersom man skal gå bort i fra formannskapsmodellen og innføre parlamentarisme. Hovedsakelig er man avhengig av å ha flertall i kommunestyre eller fylkesting, samtidig som forslaget om å innføre parlamentarisme må presenteres i kommunestyre eller fylkesting innen det nest siste året i en valgperiode.

I hovedsak er det tre distinkte forskjeller på formannskapsprinsippet og det parlamentariske prinsipp. Den første forskjellen er relatert til måten man velger representanter til det utøvende organet, den andre forskjellen dreier seg om forholdet mellom posisjon og opposisjon, den tredje forskjellen gjelder forholdet mellom politikk og administrasjon (Saxi, 2006). Jeg vil nå beskrive disse to ulike modellene for politisk organisering mer inngående, med påfølgende eksempler fra to fylkeskommuner.

Formannskapsmodellen som politisk styringsmodell

I formannskapsmodellen er de politiske grupperingene representert etter forholdsprinsippet i det utøvende politiske organet. Denne organisasjonsformen er preget av konsensus, altså bred deltakelse og enighet som grunnlag for politiske vedtak. Baldersheim (1984) beskriver formannskapsprinsippet på følgende måte;

«Formannskapsprinsippet er uttrykk for ein kommunalpolitisk styringsmodell der fellesoppgåvene som må løysast, er oversiktlige og lettfattelege, og der hopehav og kollegialitet er oppnåelege ideal (...) den reknar med at konflikhtar er sjeldne, og om dei oppstår, blir ikkje vedtak gjort før konflikt er gjort om til konsensus» (Baldersheim, 1984, s. 41).

Eksempel på politisk organisering etter formannskapsmodellen i Vest-Agder fylkeskommune:



** Areal og transportplan - utvalg for Kristiansandsregionen

Kilde: (Vest-Agder fylkeskommune, 2014)

Figur 2.2 Eksempel på politisk organisering etter formannskapsmodellen

Parlamentarisme som politisk styringsmodell

I følge Bukve ble det i sin tid trukket frem fire grunner for å innføre parlamentarisme. Den første grunnen var en forventning om at en ville få mer synlige politiske skillelinjer, og dermed øke interessen for politikk blant innbyggerne. Den andre grunnen dreide seg om en styrking av politikerne i forhold til administrasjonen. Grunn nummer tre var relatert til en klarere plassering av det politiske ansvaret. Den siste grunnen dreide seg om en tilrettelegging av en aktiv og kritisk opposisjon. Disse grunnene var også de som ble oppgitt som argumentasjon av de fire fylkeskommunene som har valgt å innføre parlamentarisme. I sin artikkel beskriver Saxi (2009) innføring av parlamentarisme som løsning på fire problemer med tidligere fylkeskommunal organisering. Disse problemene er sammenfallende med det Bukve beskriver, med unntak av at Saxi trekker frem bedre økonomisk styring som et ytterligere moment. Hvilke av argumentene for å innføre parlamentarisme som veier tyngst, varierer fra både fra fylkeskommune til fylkeskommune, og fra kommune til kommune. Eksempelvis var følgende målet i Oslo;

«Å skape klarere politisk ansvarsforhold, å øke folkevalgt innflytelse, å bedre servicen overfor byens innbyggere, å øke medbestemmelsen for kommunens ansatte, å øke desentraliseringen av politiske, administrative og forvaltningsmessige funksjoner» (Lund, 1999, s. 14)

I Nordland var også ønsket om bedre økonomisk styring av stor betydning, samtidig som man var bekymret for synkende valgdeltakelse (Saxi, 2006).

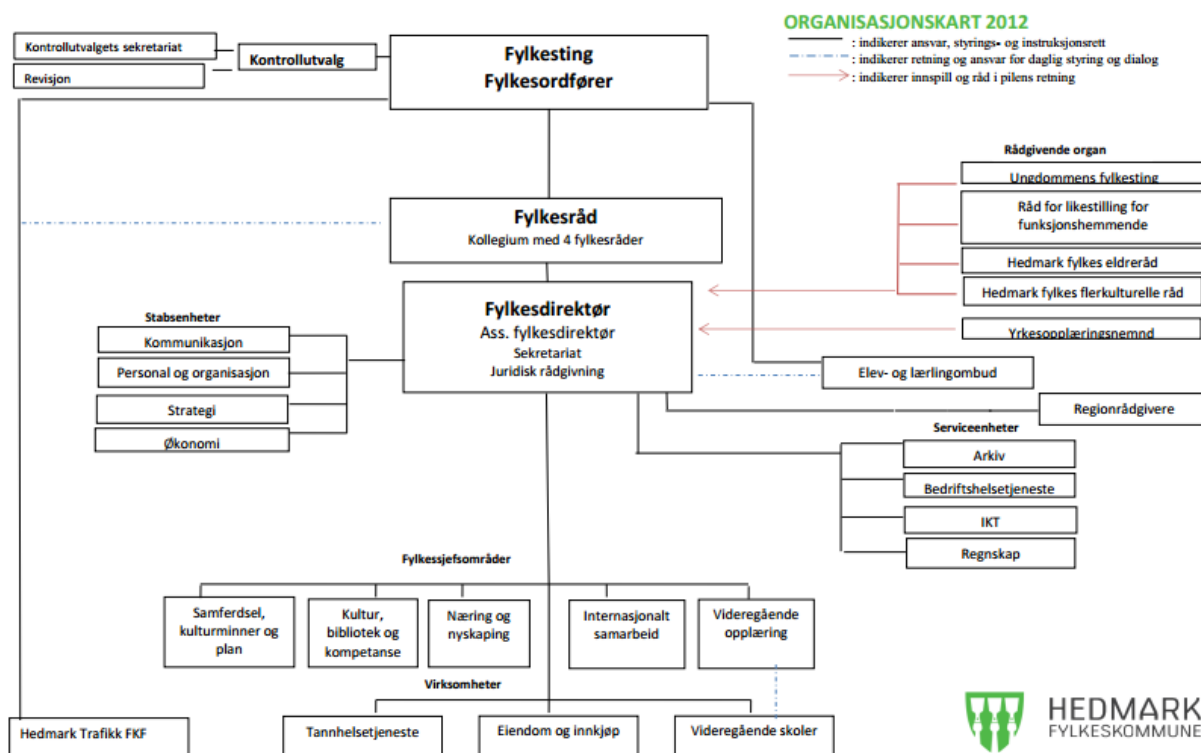
I den parlamentariske modellen er det utøvende organet kommuneråd eller fylkesråd. Dette organet har sitt grunnlag i flertall i kommunestyret eller fylkestinget. Gjennom det parlamentariske prinsipp kan fylkesrådet stilles til ansvar ovenfor kommunestyret eller fylkestinget. Dette er særegent for denne modellen (Bukve, 2012). Rent konkret fører en innføring av parlamentarisme til at formannskapet blir nedlagt og blir erstattet med kommuneråd/byråd eller fylkesråd. Disse blir å regne som kommune- eller fylkesregjering. I denne sammenheng er det naturligvis fylkesråd som er av betydning. Dette fylkesrådet vil da være et politisk organ bestående av politiske grupperinger som kan danne en styringsdyktig gruppe, både i flertall og i mindretall (Saxi, 2009).

Innføring av parlamentarisme i fylkeskommuner har et utall konsekvenser og krever dispensasjon fra loven (Jacobsen, 2009). Erfaringene med innføring av parlamentarisme er i følge Bukve og Gjerard (2007) blant annet at den politiske posisjonen sin politiske makt øker,

den politiske opposisjonen får mindre politisk makt, ordføreren blir mindre viktig, og viktigst for denne oppgaven; man får en profesjonalisering av den fylkeskommunale politikken. Gjennom en profesjonalisering av politikken og politikere fører parlamentarisme til flere heltidsansatte politikere, noe som videre fører til økte utgifter, blant annet knyttet til å lønne politiske representanter. I følge Saxi, Bukve, Gjertsen, Gustavsén og Langeland (2014), fører det i tillegg til en tydeligere ansvars plassering hos politikerne og mindre sannsynlighet for at små partier får stor makt dersom en har flertallsparlamentarisme.

Selv om alle fylkeskommunene som har innført parlamentarisme har utgangspunkt i samme parlamentariske prinsipp, ser man at det er betydelige forskjeller i de parlamentariske modellene fra fylke til fylke. Eksempelvis har Nordland rause frikjøpsordninger og et stort politisk system, i Troms har man åpnet fylkesrådets møter og offentliggjort sakene som er til politisk behandling, i Nord-Trøndelag har man beholdt administrasjonssjefens innstillingsrett og i Hedmark har man hatt stabilt majoritetsstyre (Saxi m.fl, 2014)

Politisk organisering etter den parlamentariske modellen kan eksempelvis se slik ut:



Figur 2.3 Eksempel på politisk organisering etter den parlamentariske modellen

(Hedmark Fylkeskommune, 2013)

Politisk organisering i fylkeskommuner per dags dato

På tross av valgfrihet mellom to alternative organisasjonsformer, har de fleste kommuner og fylkeskommuner valgt å beholde formannskapsmodellen. I følge rapporten *Kommunal organisering (2012)* av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) viser kartlegging at organiseringen av kommuner og fylkeskommuner er preget av stabilitet. På fylkeskommunalt nivå er det fire (fem dersom du regner Oslo som en fylkeskommune) fylkeskommuner som har innført parlamentarisme; Hedmark, Nordland, Nord-Trøndelag og Troms. Hedmark var den første fylkeskommunen som innførte parlamentarisme. I Hedmark hadde man først en forsøksperiode fra 1988-1991, før man igjen innførte parlamentarisme i 2003. Nordland innførte parlamentarisme i 1999, mens Nord-Trøndelag og Troms innførte parlamentarisme i 2003, i likhet med Hedmark (Bukve, 2012).

Administrativ organisering

Frem til 1990-årene var de kommunale administrasjonene hovedsakelig organisert etter den tradisjonelle etatsmodellen. Eksempel på etater var skoleetater, helse- og sosialetater og teknisk etat. Formålet med denne modellen for organisering var å samordne tjenester som var av lik karakter, for å unngå «ueinsarta og fragmentert administrativ organisering» (Bukve, 2012, s. 115) De fleste kommunene hadde på denne tiden et varierende antall etatsjefer som utgjorde det administrative leddet under rådmannen.

Som en konsekvens av mindre reguleringer i forhold til administrativ organisering gjennom kommuneloven, samt inspirasjon fra New Public Management vedrørende mål- og resultatstyring, fikk man en endring i kommunenes administrative organisering. En fikk nå en organisering som tok utgangspunkt i målstyrte resultatenheter (Bukve, 2012). Med resultatenhet menes en enhet eller virksomhet som har fått delegert fullmakter innenfor sitt klart definerte ansvars- og resultatområde. Denne nye organisasjonsformen har mange ulike betegnelser. Betegnelser som «flat struktur», «to-nivåmodell» og «enhetsmodell» er noen av betegnelse som har blitt brukt. Felles for disse er at i sin reneste form har en kun to administrative styringsnivåer, men kartlegginger har vist at det eksisterer mange ulike varianter av denne typen flat struktur (Opedal, Stigen, og Laudal, 2002). På tross av ulike varianter er kjernen i denne organisasjonsformen at resultatenheter rapporterer direkte til rådmannen (Bukve, 2012).

I 2012 var andelen kommuner med en «rendyrket» tonivåmodell 27 %, en nedgang fra 2008.

På fylkeskommunenivå er denne organisasjonsformen mindre utbredt enn på kommunenivå. Kun en fylkeskommune var i 2012 administrativt organisert etter tonivåmodellen, uten noe mellomledernivå. Dette er en nedgang fra 2008, da var det to fylkeskommuner som oppga at de var organisert etter en ren tonivåmodell (Blåka m.fl, 2012). Rundt halvparten av fylkeskommunene er organisert etter tradisjonell etatsmodell, mens resten har ulike former for hybridmodeller (Bukve, 2012).

I forhold til bruk av tonivåmodell som forklaringsvariabelen på forskjeller i utgifter knyttet til politisk virksomhet i norsk fylkeskommuner, ville dette i utgangspunktet vært svært aktuelt. Dessverre er det lite hensiktsmessig å benytte dette som forklaringsvariabel ettersom det bare er en fylkeskommune som oppgir at de er organisert på denne måten.

2.8 Fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå – valgdeltakelse og generell interesse

I denne delen vil jeg beskrive de utfordringer fylkeskommunen står ovenfor som folkevalgt forvaltningsnivå mer inngående enn hva som ble gjort i innledningen. Knyttet til dette vil det bli interessant å senere i oppgaven belyse mer inngående hvorvidt en økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet har en effekt på valgdeltakelsen. Jeg vil starte med å redegjøre for valgdeltakelsen, samt utvikling og årsaker til denne, før jeg mer generelt beskriver fylkeskommunens stilling som folkevalgt forvaltningsnivå i samfunnet.

2.8.1 Valgdeltakelse

Jeg vil nå redegjøre for generelle utviklingstendenser når det gjelder valgdeltakelse ved norske valg, før jeg deretter fokuserer mer eksplisitt på valgdeltakelse ved fylkestingsvalg, og hva som kan forklare trekk ved denne.

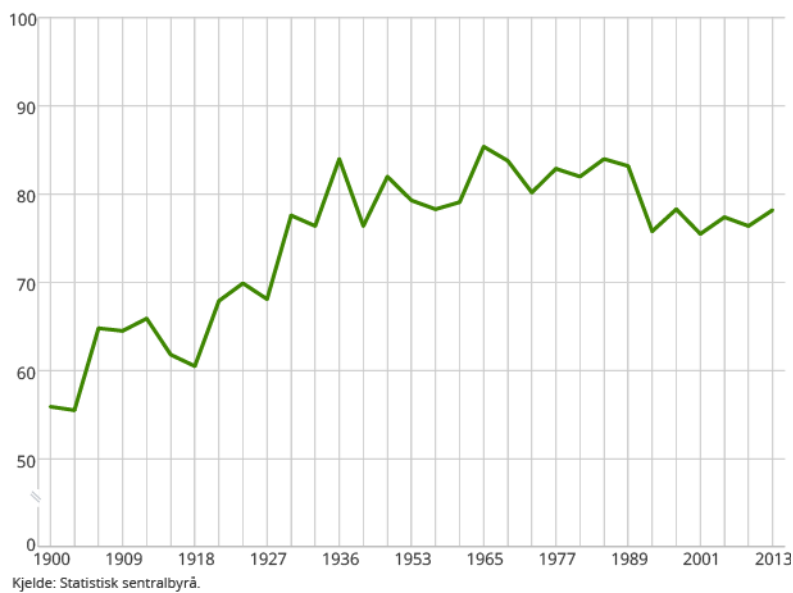
I det Fylkeskommunale demokrati beskriver Klausen og Østtveit viktigheten av valgdeltakelse på følgende måte:

«Stemmegivningen er en forutsetning for at ønskene i befolkningen kan ivaretas i det representative systemet, og at befolkningen kan styre. Jo høyere valgdeltakelse, jo bedre representasjon av interesser. Dette påvirker i sin tur legitimiteten i systemet» (Klausen, 1999, s. 15).

Ut i fra denne beskrivelsen er det dermed særs problematisk for det norske demokratiet at

valgdeltakelsen ved riks- og lokalvalg har sunket jevnt siden 1960- og 1970 tallet, som man kan se i figuren under (Hanssen m.fl, 2011). Riktignok har valgdeltakelsen steget noe de siste årene, for eksempel var valgdeltakelsen ved siste stortingsvalg 78,2 prosentpoeng, 1,8 prosentpoeng høyere enn ved valget fire år tidligere. I forhold til bunnivået i 2001, med 75,5 prosentpoeng, er dette en økning på 2,7 prosentpoeng. Selv om en har hatt en oppgang i valgdeltakelsen, er en ikke i nærheten av valgdeltakelsen en hadde frem til slutten av 1980-tallet.

Figur 3. Stortingsvalet 2013. Valdeltaking i prosent 1900-2013



Kilde: (Statistisk sentralbyrå, 2013d)

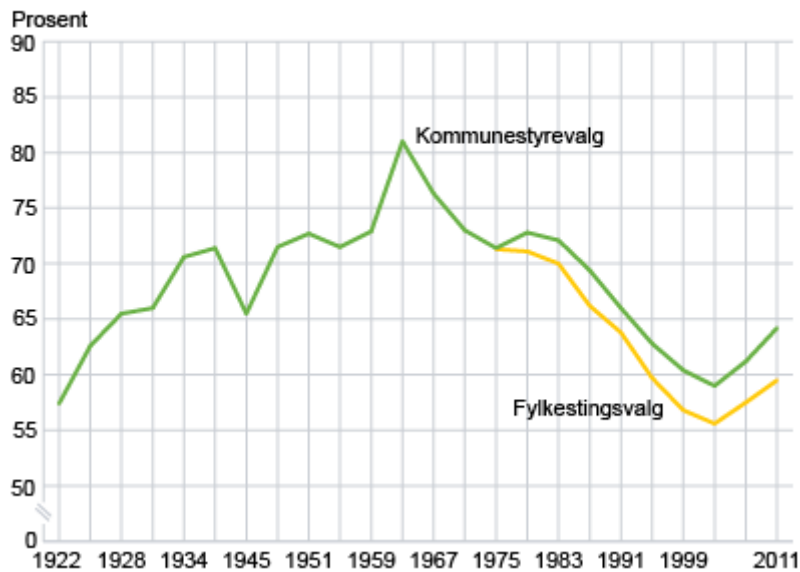
Diagram 2.3 Valgdeltakelse ved stortingsvalg 1900-2013

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg har man i likhet med ved stortingsvalg slitt med en nedadgående valgdeltakelse. Dette har blant annet ført til at Bernt Aardal i sin bok stiller spørsmålet ved om lokaldemokratiet er i krise. Rent konkret har man ved kommunestyrevalgene siden toppåret i 1963, med en valgdeltakelse på 81 %, hatt en synkende valgdeltakelse. Foreløpig bunnivå var i 1999 med en valgdeltakelse på 60,4 prosentpoeng. Også her fikk man en liten økning ved sist valg, men heller ikke her er man i nærheten av valgdeltakelsen som var vanlig tidligere (Bernt Aardal, 2002)

Siden innføringen av direkte valg til fylkestinget i 1975 har man i likhet med ved kommunestyrevalg hatt nedgang i valgdeltakelsen som den dominerende langsiktige tendensen (Klausen, 1999). Riktignok var valgdeltakelsen 59,9 prosent ved sist valg, den

høyeste valgdeltakelsen siden 1995, men en er som nevnt ikke i nærheten av de nivåene enn har hatt tidligere. Selv om man ser klare likhetstrekk i utviklingen i valgdeltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, er det også enkelte forskjeller. Blant annet kan man i figuren nedenfor se at valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg generelt har ligget et par prosentpoeng lavere enn ved kommunestyrevalg. Av likheter seg man også her at man har hatt en svak økning de siste årene, selv om man ikke heller her er i nærheten av de nivåene man hadde tidligere.

Kommunestyre- og fylkestingsvalgene 1922-2011. Valgdeltakelse. Prosent



Kilde: (Statistisk sentralbyrå, 2011)

Diagram 2.4 Valgdeltakelse ved kommunestyre- og fylkestingsvalg 1922-2011

Kort oppsummert kan man si at utviklingen innen valgdeltakelse vil kunne representere en trussel mot legitimiteten til det norske demokratiet, og særlig på fylkeskommunalt nivå. Sistnevnte med tanke på at valgdeltakelsen over tid har vært et par prosentpoeng lavere enn ved kommunestyrevalg, og betydelig lavere enn ved stortingsvalg.

Når det gjelder årsaker til den lave valgdeltakelse i norske fylkeskommuner, skyldes dette i følge Hanssen m.fl «et spekter av faktorer som kan spille inn på om du eller jeg benytter oss av stemmeretten eller ei» (Hanssen m.fl, 2011, s. 79) En årsak er at det er en bevisst politisk handling å ikke stemme – eksempelvis dersom en er misfornøyd med det politiske systemet. Dette innebærer dog at en er politisk engasjert. Dersom en derimot er «hjemmesitter», vil det i hovedsak si at en ikke ser verdien i å stemme, med andre ord er det ikke en bevisst politisk

handling. En annen årsak kan være det som har blitt omtalt som «supplerende deltaksformer». En deltar da for å påvirke offentlig politikk på andre måter enn gjennom valgkanalen. En tredje årsak kan i følge Hanssen være at man i mindre grad enn tidligere ser på stemmegivning som en borgerplikt. Praktiske årsaker oppgis også som en årsak til at en ikke stemmer, dette relateres til tilgjengelighet i form av stemmegivningsmuligheter. Andre årsaker til den lave valgdeltakelsen er i følge en undersøkelse fra 1997 at «de greide ikke bestemme seg» og at en hadde for lite kunnskap om partiene. Sistnevnte årsak innebærer at en opplever det som vanskeligere å orientere seg i det politiske landskapet. Dette som en konsekvens av stadig skiftende partier og partiprogrammer. Denne årsaken er særlig interessant i denne oppgaven. Det vil være naturlig å anta at en konsekvens av økte utgifter knyttet til politisk virksomhet vil blant annet mer synlige politikere, noe som vil kunne øke kunnskapsnivået om den fylkeskommunale politikken. Videre kan det tenkes at dette kan føre til en økning i valgdeltakelsen (Hanssen m.fl, 2011).

2.8.2 Fylkeskommunens stilling i samfunnet – legitimitet, interesse og kunnskapsnivå

Som nevnt tidligere sliter fylkeskommunen med legitimitetsproblemer som folkevalgt forvaltningsnivå. Interessen er lav og det samme er kunnskapsnivået. Disse to henger naturligvis tett sammen. Fylkeskommunen sin legitimitet kan deles inn i policy-legitimitet og allmenn legitimitet. Policy-legitimitet dreier seg om hvorvidt fylkeskommunen representerer en politikk som kan sies å være akseptable svar på de utfordringer som samfunn og næringsliv i distriktene har. Allmenn legitimitet dreier seg mer om oppfatninger, interesse og kunnskapsnivå vedrørende fylkeskommunene.

I forhold til hvorvidt fylkeskommunene har det har som blitt betegnet som policy-legitimitet, er svaret i hovedsak «ja» i følge Baldersheim (2000). Kort oppsummert samsvarer de strategiene fylkespolitikkerne velger, og støtten disse strategiene får i de andre ledergruppene i fylket.

Situasjonen stiller seg annerledes for det som ble beskrevet som allmenn legitimitet. Eksempelvis var det mindre enn 10 prosent som ville opprettholde fylkeskommunen slik den var i år 2000. Hvorvidt en støtter fylkeskommunen eller ikke blir preget av om en bor i perifere eller urbane strøk. Dersom en bor i perifere strøk er det større sannsynlighet for at en støtter fylkeskommunen enn dersom en bor i urbane strøk (Baldersheim og Torsteinsen,

2000). Ut i fra dette er det liten tvil om at fylkeskommunen sliter med den allmenne legitimiteten.

Legitimitetstapet til fylkeskommunen blir beskrevet som akselererende. Dette skyldes i følge Baldersheim og Torsteinsen (2002) krefter som fylkeskommunene bare delvis kan påvirke. Eksempel på dette er at viktige regionale oppgaver og virkemidler er statliggjort. Fylkeskommunene har sittet igjen med oppgaver som er kritikkutsatt og underlagt sterk statlig styring. Studier har vist at fylkeskommunenes støtte opprettholdes av tre forhold: «kontakt, positive erfaringer, verdiorienteringer som vektlegger folkestyre og identifisering med fylket» (Baldersheim og Torsteinsen, 2002, s. 23). På tross av dette er ikke effekten av disse forholdene av så stor betydning at en ikke kan si at fylkeskommunens legitimitet forvitrer. Hvorvidt denne legitimiteten kan rekonstrueres er det vanskelig å gi et klart svar på. Derimot er det rimelig å hevde at legitimitetsproblemene til fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå ikke kan vedvare i all uoverskuelig fremtid. (Baldersheim og Torsteinsen, 2002).

2.8.3 Regional forvaltning i Norden og Europa

I boken Regioner i Europa kan man lese at region som begrep kan anvendes både for overnasjonale nivå som Europa eller Midtøsten, eller for substatlig enheter. Det argumenteres for at sistnevnte er riktig bruk av begrepet, og dette er den anvendelsen som vil bli benyttet i denne oppgaven. I Europa har man cirka 500 regioner (Lindeborg m.fl, 2008). For å vise at de norske fylkene som regionalt forvaltningsnivå og dets utviklingen ikke er et særnorsk fenomen, vil jeg kort redegjøre for regionkommuner i Danmark og Sverige.

Tilsvarende fylkene i Norge finner vi län i Sverige og de tidligere amtene i Danmark. Funksjonene disse utøver er forholdsvis likeartede. I likhet med funksjonene er det også klare historiske paralleller i de historiske utviklingstrekkene for regionkommunene i disse landene. Felles for dem er at regionnivået har sitt opphav i et statlig kontrollsystem som ble utviklet på 1600- tallet, og som kom under politisk fokus i andre halvdel av det 20. århundret.

I hovedsak samsvarer de geografiske grensene mellom de statlige organenes virkeområde og regionkommunenes virkeområde. Sverige skiller seg noe ut, men også her finner man klare likhetstrekk med inndelingen i Norge og Danmark.

I forhold til reformer og utviklingslinjer fikk Norge og Sverige ny kommunelov i 1992, mens

Danmark fikk ny kommunelov allerede i 1970. Felles for alle tre er at dette medførte større organisatorisk frihet i forhold til blant annet organisering. I Norge åpnet som nevnt den nye kommuneloven for at fylkene kunne velge mellom formannskaps- eller parlamentarisk modell. Danmark på sin side opererer med utvalgsmo­dell, men har ingen obligatoriske utvalg etter den nye kommuneloven. I Sverige gav den nye kommuneloven både landsting og kommuner nemnd/utvalgsorganisering.

Endringer i kommuneloven fører i alle de tre landene til en tydeliggjøring av de folkevalgte mandat overfor administrasjonen. I Norge struktureres administrasjonen enten etter sektormodellen, funksjonsmodellen, områdeinndeling eller en modell sammensatt av disse. Hovedsakelig er det sektormodellen som er gjeldende i Norge. For Danmark og Sverige sin del har man sett en viss utvikling i forhold til å organisere administrasjonen ut fra funksjon fremfor sektor.

I alle tre landene har nedleggelse, størrelse og regionkommunenes evne til å gjennomføre oppgaver vært diskutert. For Norges del har kritikken dreid seg om hvorvidt fylkeskommunen er et uinteressant politisk organ, og ikke i stand til å utføre pålagt oppgaver på en tilfredsstillende måte. I Sverige stod mulig nedleggelse sterkt på dagsorden på hele 1990-tallet. Tilsvarende for Danmark var spørsmålet om nedleggelse av regionkommunen på dagsorden på 1980-tallet (Mydske, 2006). I motsetning til i Norge og Sverige førte strukturreformen i 2007 til at de 14 regionkommunene ble nedlagt og erstattet av fem regioner. Bakgrunnen for reformen var;

«Erhverv og pendling dekker større områder end tidligere, de mange kommunale enheder er besværlige for en statsadministration, som planlegger anvendelsen af de økonomiske ressurser for landet som helhed» (Jensen, 2009, s. 15).

Oppgavene som amtene tidligere hadde ble nå overført til kommunene, regionene og staten. Mens man i Norge og Sverige foreløpig bare har diskutert nedleggelse av fylkeskommunene, har man med andre ord i Danmark gjennom strukturreformen i 2007 og gå til det skritt å legge ned fylkeskommunene (Herning, 2014).

Kort oppsummert kan man si at utviklingen innen fylkene man har sett i Norge, også kan sees i regionkommunene Sverige, og i Danmark - frem til strukturreformen i 2007. Det har i alle de tre landene vært diskutert mulig nedleggelse av regionkommunene, men foreløpig er det bare i Danmark man har valgt å gjennomføre det.

3.0 Forskningsdesign, metode og gjennomføring

I følge Hellevik (2002) gir metodelæren råd om hvordan man kan samle inn, behandle og analysere data. Hva slags metode det er hensiktsmessig å bruke avhenger av hva man ønsker å belyse, og hvilke empiriske problemer man står ovenfor. Å være bevisst sine metodiske valg er avgjørende for at en ikke skal trekke slutninger som data ikke gir grunnlag for. I dette kapittelet vil jeg redegjøre for metodeteori som er aktuell for denne oppgaven, samt begrunne de metodiske valg jeg har tatt.

3.1 Valg av forskningsdesign

Valg av forskningsdesign avhenger av hva man skal undersøke. Et grunnleggende valg i denne sammenheng er hvorvidt en skal velge et intensivt eller et ekstensivt undersøkelsesopplegg. Spørsmålet en må stille seg i denne sammenheng er hvor mange variabler en skal ha med i undersøkelsen, og hvor mange enheter som skal undersøkes. I denne oppgaven skal jeg forsøke å forklare forskjeller i utgifter knyttet til politisk virksomhet i samtlige 18 norske fylkeskommuner, samt belyse mulig sammenheng mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse. Jeg har et begrenset antall variabler jeg vil undersøke ved hver enkelt enhet. Ettersom samtlige enheter inkluderes i studien, blir det naturlig å velge et ekstensivt undersøkelsesopplegg (Jacobsen 2005).

Videre vil det her være snakk om en tverrsnittanalyse. En tverrsnittanalyse innebærer at virkeligheten studeres på et punkt, og ikke over en lengre tidsperiode. I denne oppgaven blir data for 2012 hentet fra KOSTRA, altså for et gitt tidspunkt. Grunnen til at data for 2012 benyttes er at disse er reviderte, mens tallene som foreligger for 2013 er foreløpige, ikke reviderte.

Selve undersøkelsesopplegget vil være både beskrivende og forklarende. Når jeg skal svare på problemstilling nummer en og tre vil undersøkelsesopplegget være beskrivende, for problemstilling nummer to vil undersøkelsesopplegget være forklarende. Førstnevnte ettersom jeg da skal avdekke om det finnes forskjeller mellom fylkeskommunene når det kommer til utgifter knyttet til politisk virksomhet, samt hvorvidt det er en sammenheng mellom disse utgiftene og valgdeltakelse. Sistnevnte ettersom jeg da skal forsøke å forklare disse

forskjellene ved hjelp av forklaringsvariabler og hypoteser jeg setter frem (Hellevik 2002).

3.2. Valg av metode

Valg av metode dreier seg om å velge mellom to tradisjoner; kvalitativ eller kvantitativ metode. I kvantitativ metode skaffer en seg sammenlignbare opplysninger om et større antall enheter, men har færre variabler (Hellevik, 2002). Opplysningene får en i form av tall som en analyserer ved hjelp av statistiske metoder. En ønsker for eksempel å teste generelle beskrivelser eller kausale hypoteser. Forskningen kan med letthet bli etterprøvd av andre.

I kontrast til dette dreier kvalitativ metode seg om verdier som registreres som meninger i form av tekst. En har færre enheter og en har mer langvarig og tett kontakt med enhetene (Hellevik, 2002). På tross av få enheter har man enorme mengder informasjon i slike studier. Innen dette typen metode kan en for eksempel benytte seg av intensive intervjuer eller dybdeanalyser av historisk materiell (King, 1994).

Det er i denne sammenheng viktig å påpeke at ingen av de beskrevne metodiske tradisjonene blir betraktet som mer vitenskapelig enn den andre. God vitenskapelig forskning kan være både kvalitativ og kvantitativ. For at forskning skal være vitenskapelig, må følgende fire karakteristikk være tilstede;

1. Målet er slutninger
2. Prosedyrene er offentlige
3. Konklusjonene er usikre
4. Innholdet er metoden (King, 1994, s. 8,9)

Med dette som utgangspunkt vil jeg i neste avsnitt redegjøre for hvilken metode som er valgt, hvorfor denne er valgt og hvilke fordeler og utfordringer dette medfører.

3.2.1 Kvantitativ eller kvalitativ metode?

Det finnes fordeler og ulemper med både kvalitativ og kvantitativ metode. Fordeler ved å bruke kvantitativ metode er i følge Jacobsen at man kan generalisere resultatene gjennom at man har mulighet til å ha mange enheter, man sparer kostnader og tid samt at man lettere kan strukturere informasjonen. Ulemper med kvantitativ metode er blant annet at undersøkelsen kan bli overfladisk, en får bare svar på det en spør om – respondenten kan ha en annen

oppfatning enn forskeren, høye kostnader, samt at opplegget er rigid og lite fleksibelt.

Fordeler med kvalitativ metode er i liket med kvantitativ metode flere. Denne metoden tillater åpenhet i forhold til hvilke svar respondenten kan gi, en har høy begrepsgyldighet, dataene blir nyanserte, tilnærmingen er fleksibel og en får en nærhet mellom den som undersøker og den/de som blir undersøkt. Ulemper med kvalitative metoder dreier seg om tidsbruk, generaliseringsproblemer, komplekse data, for stor nærhet – undersøkelseeffekt og problemer med fleksibilitet i forhold til at det er vanskelig å sette sluttstrek (Jacobsen, 2005).

Valg av metode avhenger som nevnt tidligere av flere forhold. Som oftest passer ikke forskningen perfekt inn i den ene eller den andre kategorien, det beste vil ofte være en kombinasjon (King, 1994). Dette er også tilfelle i denne oppgaven. Antall enheter i det teoretiske universet er 18, ettersom det er 18 fylkeskommuner (Oslo er ikke inkludert). Med det teoretiske universet menes alle enheter som inngår i problemstillingen (Hellevik, 2002). I utgangspunktet taler dette antallet for bruk av kvalitativ metode. Samtidig som antall enheter taler for bruk av kvalitativ metode, taler datene for bruk av kvantitative metoder. Dette ettersom data i hovedsak er metriske, altså i form av tall. Data for den avhengige variabelen er i form av tall, det samme gjelder for de fleste av forklaringsvariablene. Denne oppgaven befinner seg med andre ord i skjæringspunktet mellom kvalitativ og kvantitativ metode. På tross av at antall enheter ikke tilsvarer de vi vanligvis forbinder med kvantitative undersøkelser, velger jeg å benytte meg av denne typen metode. Dette ettersom data som nevnt i all hovedsak er metriske og består av tall, samt at Hellevik sin beskrivelse av kvantitativ metode sammenfaller med hva som er målet for denne oppgaven:

«Fremgangsmåter der forskeren først systematisk skaffer seg sammenliknbare opplysninger om flere undersøkelsesobjekter av et visst slag, så uttrykker disse opplysningene i form av tall, og til slutt foretar en analyse av mønsteret i dette tallmaterialet» (Hellevik 2002, s. 13)

Utfordringer knyttet til det lave antallet enheter vil bli nærmere beskrevet delkapittel 3.4.

3.2.2 Valg av analyse

For å teste hvorvidt det er sammenhenger mellom avhengig variabel og forklaringsvariablene, finnes det et utall analyseteknikker man kan benytte seg av. Begrensningene på hvilke jeg kan velge relaterer seg i denne oppgaven hovedsaklig til antall enheter i studien.

I utgangspunktet ville en regresjonsanalyse vært hensiktsmessig. Regresjonsanalyse er en

svært populær analyseform, og i følge Midtbø er regresjonsanalyse «uovertruffen når det gjelder å behandle ulike typer data og teste ulike former for sammenhenger» (Midtbø, 2007, s. 11). Videre i samme bok kan man lese at regresjonsanalyse skiller mellom det som forklarer og det som skal forklares, mellom sterke og svake effekter, mellom enkle og komplekse sammenhenger og mellom effekter med eller uten gyldighet. For at en skal kunne bruke regresjonsanalyse er det en del premisser som må være tilstede. Dette dreier seg blant annet om hypotesene og variablenes målenivå, men i dette tilfellet er det først og fremst om antall enheter i studien og antall variabler som legger begrensninger på hvorvidt jeg kan bruke multivariat regresjonsanalyse. For at en skal kunne bruke multivariat regresjonsanalyse bør det ikke være stort mindre enn 30 observasjoner. Dersom antallet enheter er under 30, anbefales det å bruke bivariat- fremfor multivariat regresjonsanalyse. I denne oppgaven er antall enheter samtlige fylkeskommuner, altså 18. Dette er langt under 30 observasjoner. Altså er det ikke mulig å bruke multivariat regresjonsanalyse. Selv om det er mulig å bruke bivariat regresjonsanalyse dersom antallet enheter er mindre enn 30, er det bare svært sterke sammenhenger som kan avdekkes med noen form for sikkerhet. En annen konsekvens av det lave antall enheter er at det ikke er hensiktsmessig å benytte mål for statistisk signifikans. Dette ettersom samtlige enheter i populasjonen er inkludert i studien (Hair, Black, Babin, Anderson, og Tatham, 2010).

Ettersom denne oppgaven befinner seg i skjæringspunktet mellom kvalitativ og kvantitativ metode, kunne komparative metoder som eksempelvis «Most similar system design» (MSSD) eller «Most different System design» (MDSD) vært aktuelt dersom kvalitativ metode hadde blitt valgt. Ved MSSD sammenligner en for eksempel systemer eller stater der de er så like som mulig, men unntak av den avhengige variabelen. Til forskjell fra dette sammenligner en i MDSD forskjellige systemer eller stater som har samme utfall på den avhengige variabelen (Przeworski og Teune, 1970). I utgangspunktet kunne denne metoden vært aktuell for å forklare variasjon i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet, men ettersom verdiene på variablene i hovedsak ikke er binære, og vanskelig kan bli det, er dette ikke hensiktsmessig. En komparativ metode med likhetstrekk til MDSD vil derimot bli benyttet når jeg skal sammenligne fellestrekk ved fylkeskommuner som har høye og lave utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Som en følge av dette velger jeg å hovedsakelig fremstille sammenhengene ved hjelp av prikkdiagrammer, eller såkalt «scatter plot» i dataprogrammet Statistical Package for the

Social Sciences (SPSS). I prikkdiagrammene blir retningen, styrken og formen på sammenhengen mellom variablene fremstilt grafisk. Ved å bruke prikkdiagrammer kan vise hvilke variabler som har høye eller lave verdier på de ulike variablene, og bruke dette til å tegne et mønster senere i oppgaven. Prikkdiagrammene vil i tillegg bli supplert av krysstabellanalyser, matriser og skjemaer. Regresjonslinjen i prikkdiagrammene oppsummerer retningen på sammenhengen. Forøvrig må begge variablene være metriske for at det skal være hensiktsmessig å bruke prikkdiagram (Midtbø, 2007).

3.3 Undersøkelsesopplegget

I dette avsnittet vil jeg redegjøre for forhold vedrørende undersøkelsen som eksempelvis utvalg av respondenter og innsamling av dataene.

3.3.1 Innsamling av dataene

Dersom man samler inn data direkte selv, kalles dette primærdata. Dette innebærer at forskeren går direkte til den primære kilden og samler inn data for første gang. Man skiller mellom primærdata og sekundærdata. Sistnevnte innebærer at det ikke er forskeren selv som samler inn data, men baserer seg på opplysninger samlet inn av andre. I denne oppgaven vil sekundærdata bli benyttet. Som en konsekvens av at man ikke samler inne data selv, er dataene i utgangspunktet samlet inn for et annet formål, til en annen problemstilling. Når en skal benytte denne typen data er det noen momenter man må være bevisst på. Dette dreier seg om hvem som har samlet inn dataene og hvordan de er samlet inn. Er kilden troverdig? Er dataene samlet inn på korrekt måte? utfordringer knyttet til dette vil bli beskrevet i senere avsnitt (Jacobsen, 2005).

Rent konkret vil data på den avhengige variabelen, utgifter knyttet til politisk styring, bli hentet fra KOSTRA. Disse utgiftene blir rapportert inn til KOSTRA gjennom funksjonskode 400 av hver enkelt fylkeskommune. Ettersom de foreløpige tallene for 2013 blir publisert 15. mars 2014, og de reviderte tallene først blir publisert 15. juni 2014, velger jeg å benytte meg av tallene for 2012. Dette ettersom jeg da kan bruke tallene som er revidert. Ettersom KOSTRA er den primære datakilden i denne oppgaven, er det hensiktsmessig med en kort redegjørelse for hva KOSTRA er, og hvordan de samler inn sine data.

3.3.2 Kommune-stat-rapportering

I følge Statistisk sentralbyrå (SSB) sier KOSTRA noe om «om ressursinnsatsen, prioriteringer

og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner (Statistisk sentralbyrå, 2013c). KOSTRA som prosjekt ble startet i 1994, og ble avsluttet i 2002. KOSTRA ble etablert som en følge av et ønske om å «frambringe relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet» (Cap Gemini Ernst & Young, 2002) Denne informasjonen danner grunnlag for analyse, planlegging og styring, både lokalt og nasjonalt. Data fra kommuner og fylkeskommuner rapporteres elektronisk til SSB. KOSTRA-publikasjoner omfatter tall fra og med 1999, fra det tidspunkt den aktuelle kommunen eller fylket kom med i KOSTRA. Fra 2001 var alle kommuner og fylker pålagt å rapportere inn til KOSTRA (Statistisk sentralbyrå, 2013c)

Når det gjelder forhold vedrørende reliabilitet og validitet ved dataene hentet fra KOSTRA, vil dette bli beskrevet i senere delkapittel.

I forhold til forklaringsvariablene vil data for de geografiske forklaringsvariablene bli hentet fra Store norske leksikon, data for de politiske forklaringsvariablene vil bli hentet fra Statistisk sentralbyrå og fylkeskommunenes hjemmesider. Data for den organisatoriske forklaringsvariabelen vil bli hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste gjennom «*Datasett om fylkeskommunal organisering*», samt fra fylkeskommunenes hjemmesider. Data knyttet til forklaringsvariablene vedrørende mulig inkrementell utviklingen innen utgifter knyttet til politisk virksomhet, vil bli hentet fra KOSTRA.

3.3.2 Utvalg av respondenter

Utvelging av enheter dreier som om hvor mange, og hvilke av enhetene i det teoretiske universet en skal studere. Ved og bare studere et utvalg av enhetene i det teoretiske universet reduseres forskeren kostnadene, samt sikrer kvaliteten ved at en kan studere hver enhet grundigere. Når en skal ta stilling til hvilke enheter som skal inkluderes i utvalget, må en velge mellom sannsynlighetsutvelging og ikke-sannsynlighetsutvelging. Dersom en velger sannsynlighetsutvelging må alle enheter i det teoretiske universet ha kjent og lik sannsynlighet for å bli trukket ut. En har da mulighet til å generalisere resultatene for hele det teoretiske universet. Ikke-sannsynlighetsutvelging baserer seg på skjønn og at utvelgingen ikke i seg selv garanterer for at utvalget er representativt for det teoretiske universet (Hellevik, 2002).

I denne oppgaven vil ikke valg vedrørende sannsynlighetsutvelging eller ikke-sannsynlighetsutvelging være aktuelle. Dette ettersom antall enheter i det teoretiske universet

bare er 19, og jeg dermed kan inkludere alle disse i studien. Unntaket er Oslo fylkeskommune, som av grunner nevnt tidligere vil bli utelatt fra studien. utfordringer i forhold til generalisering knyttet til det lave antall enheter, vil bli beskrevet i neste avsnitt.

3.4 Hvor gode er konklusjonene

I følge Hair, Babin, Black og Anderson (2010) påvirker antall enheter hvor gode konklusjonene er, og hvorvidt resultatene kan generaliseres. Mer konkret påvirkes eventuell generalisering av forholdet mellom enheter og antall uavhengige variabler. Som en generell regel bør ikke dette forhold være lavere enn 5:1, altså bør det ikke være mindre enn 5 uavhengige variabler per enhet. Ideelt sett bør det være 15-20 uavhengige variabler per enhet. Dersom dette er tilfellet, bør en kunne generalisere resultatet så lenge utvalget er representativt i følge Hair, Babin, Black og Anderson. I dette tilfellet er utvalget representativt, men forholdet mellom enheter og variabler er ikke i nærheten av å tilfredsstillende kravene som blir beskrevet her. Som en følge av dette vil de kausale slutningene jeg trekker være «probabilistiske og ikke deterministiske» (Liebersen, 1991, s. 309). Førstnevnte vil si at dersom X inntreffer, vil det øke sannsynligheten for at Y inntreffer, mens sistnevnte vil si at dersom X er til stede, vil det føre til Y (Liebersen, 1991). I praksis vil dette si at jeg gjennom mine empiriske funn vedrørende forklaringsvariabler som påvirker utgifter knyttet til politisk virksomhet, ikke kan forklare all variasjon, snarere peke på hvilke av de utvalgte variablene som har størst effekt. Videre vil summen av variablene som påvirker kunne bidra til å gi en forståelse av hva som fører til lavere og høyere utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommuner.

Jeg vil i hovedsak fremstille sammenhengene grafisk, trekke frem de som fremstår som sterke og tydelige, og basert på dette peke på hvilke av forklaringsvariablene som kan bidra til å forklare variasjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet.

3.5 Mulige feilkilder/kritikk av egen studie

Svakheter ved denne studien relaterer seg til manglende valgmuligheter vedrørende analyse, og bruk av data fra KOSTRA.

En svakhet ved denne studien er relatert til valgmuligheter knyttet til analyseteknikk. På grunn av det lave antallet fylkeskommuner begrenses valgmulighetene i forhold til hvilke analyseteknikker som kan benyttes. Hadde antallet enheter vært høyere andre

analyseteknikker blitt benyttet, blant annet regresjonanalyse som kunne tallfestet effekten av de uavhengige variablene på den avhengige variabelen.

De viktigste data i denne oppgaven blir hentet fra KOSTRA. Siden KOSTRA-prosjektet ble startet i 1994, og kommuner og fylkeskommuner ble pålagt å rapportere inn til KOSTRA i 2001, har det til dels vært bred skepsis til kvaliteten på dataene, i følge en evaluering av KOSTRA hentet fra regjeringen sine hjemmesider. Problemer vedrørende validiteten til hoveddataene i oppgaven, er naturligvis av stor betydning. På tross av den beskrevne skepsisen til validiteten til KOSTRA-dataene, kan man videre i samme evaluering lese at «KOSTRA gir tilstrekkelig pålitelig styringsinformasjon på kommunenivå, uten å være optimalt» (Cap Gemini Ernst & Young, 2002, s. 8). Et viktig moment her er at dette er skrevet i 2002, med andre ord for over ti år siden. Det er naturlig å anta at etter hvert som årene har gått har systemet for innrapportering blitt utviklet og forbedret. Dette blir også hevdet av Håvard Moe, seniorrådgiver i KS-konsulent AS. Han hevder KOSTRA-tallene gjennom de snart 15. årene som har gått, har blitt så gode at «man ved riktig bruk, kan få god innsikt og oversikt over den kommunale tjensteproduksjonen» (Moe, 2014). Videre i samme artikkel kan man lese at KOSTRA-tallene kan være en svært verdifull kilde for å forstå og sammenligne produktivitet, dekningsgrad og prioriteringer mellom kommuner. Samtidig som bruksmulighetene er store i KOSTRA, finnes det også fallgruver. Det finnes mange slike fallgruver, men den kanskje største og vanligste er å sammenligne tall per innbygger mellom kommuner dersom ikke alle innbyggerne er tjenestemottakere. I denne oppgaven er det ikke snakk om utgifter per tjenestemottaker, ergo er ikke nevnte fallgruve aktuell i denne sammenheng. Alle vil være «tjenestemottakere» av utgifter knyttet til politisk virksomhet. I nevnte artikkel av Moe avsluttes det med at dersom man unngår disse fallgruvene, «..er KOSTRA et meget nyttig og anvendelig verktøy for å få innsikt». (Moe, 2014).

Statistisk sentralbyrå har også selv tatt flere grep for å sørge for at KOSTRA tallene har så god validitet som mulig. Blant annet publiseres det først ureviderte tall 15. mars, før Statistisk sentralbyrå deretter sammen med kommunene, går gjennom disse tallene og publiserer reviderte tall den 15. juni. I tillegg til dette har de lansert et eget program «som skal rapportere eventuelle manglende eller inkonsistente data» (Statistisk sentralbyrå, 2013b)

I forhold til denne oppgaven vil det si at jeg må være oppmerksom på hvordan jeg bruker KOSTRA-tallene, og dermed unngå nevnte fallgruver. Dersom jeg er det, er det ingenting som skulle tilsi at jeg ikke kan bruke disse tallene som basis for denne oppgaven. For og

ytterlige kunne styrke validiteten til dataene hentet fra KOSTRA, har jeg foretatt stikkprøver av fylkeskommunenes rapportering av utgifter til KOSTRA.

3.5.1 Stikkprøver av fylkeskommunenes rapportering til

KOSTRA

For selv å dobbeltsjekke validiteten til KOSTRA-tallene, har jeg foretatt en dobbeltsjekk av enkelte utgifter. Jeg har sammenlignet hvordan fem utvalgte fylkeskommuner rapporterer inn utgifter i KOSTRA, mer konkret hvorvidt de rapporterer det på samme måte. Mer spesifikt blir stikkprøven gjennomført ved at utvalgte fylkeskommuner blir spurt via e-post og telefon om hvordan utgifter knyttet til partistøtte og godtgjørelse rapporteres til KOSTRA. Det vil si hvilken funksjon de rapporterer de gjennom. Begge disse utgiftene skal rapporteres inn gjennom funksjonskode 400 – utgifter knyttet til politisk styring. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013b).

De fylkeskommunene jeg har valgt er Vest-Agder, Rogaland, Hedmark, Akershus og Aust-Agder. Fylkeskommunene representerer både de fylkeskommunene med høyeste og laveste utgifter knyttet til politisk virksomhet, samt de som er mer gjennomsnittlige.

Resultatene fra disse stikkprøvene var at samtlige fylkeskommuner oppga at disse utgiftene ble rapportert til KOSTRA gjennom funksjonskode 400, altså riktig funksjonskode. Dette er dermed med på å styrke validiteten til dataene fra KOSTRA som brukes.

4. Teoretisk forankring av forklaringsvariabler

Tidligere i oppgaven ble det redegjort for det teoretiske perspektivet på fylkeskommuner. Jeg vil nå presentere mulig forklaringsvariabler for variasjon i utgifter knyttet til politisk styring mellom fylkeskommuner. Operasjonaliseringene vil bli beskrevet, og på bakgrunn av teorien jeg beskriver vil jeg fremsette hypoteser som jeg senere vil teste opp mot det empiriske materialet jeg samler inn.

4.1 Mulige forklaringer på variasjoner i utgifter knyttet til politisk virksomhet mellom fylkeskommuner

For å gi en oversikt over forklaringsvariablene, og vise forventet sammenheng med den avhengige variabelen, vil jeg benytte meg av følgende modell:



Figur 4.1 Oversikt over forklaringsvariabler og forventet sammenheng

4.1.1 Avhengig variabel

Den avhengige variabelen er utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger i fylkeskommuner. Data for den avhengige variabelen vil som nevnt tidligere bli samlet inn

gjennom funksjonskode 400 i KOSTRA.

4.1.2 Uavhengige forklaringsvariabler

For å forklare variasjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet, per innbygger, vil jeg benytte meg av tre ulike typer forklaringsvariabler; kontigensteorier, en politisk tilnærming og tradisjon og kontinuitet.

I de påfølgende kapitlene vil valg av forklaringsvariabler bli begrunnet teoretisk.

4.2 Kontigensteori

Trekk ved omgivelsene som forklaringsvariabler for utgifter knyttet til politisk virksomhet vil bli teoretisk forankret i det som blir betegnet som kontigensteorier. Trekk ved omgivelsene vil mer konkret dreie seg om størrelse, mål gjennom antall innbyggere i de enkelte fylkeskommuner og fylkeskommunenes geografiske utstrekning (areal).

4.2.1 Hva er kontigensteori?

I Det kommunale laboratorium (2000) kan man lese at Sari Pikkala beskriver kontigensteori som et perspektiv som gjør det mulig å stille spørsmål ved omgivelsenes betydning på en presis måte. Rent historisk oppsto kontigensteoriene som en reaksjon på tidligere modeller for ideell organisering, og det empiriske grunnlaget stammer fra studier gjort av Burns og Stalker. De studerte bedrifter innenfor forskjellige bransjer og lanserte ut i fra dette forskjellen mellom mekanisk- og organisk organisasjonsstruktur (Burns og Stalker, 1961). Tidligere organisasjonsmodeller innebar at organisasjonen ble oppfattet, styrt og konstruert som om de var maskiner. I motsetning til dette oppfatter kontigensteoriene organisasjonene som avhengige av omstendighetene. Selve begrepet kontigensteori referer til en rekke organisasjonsteorier, og på mange måter bør det betraktes som et perspektiv med mange varianter og betoning, fremfor som en enhetlig teori. Følgelig finnes det flere retninger innenfor kontigensteoriene. Blant annet fokuserte Blau og Schoenherr (1971) på betydningen av organisasjoners størrelse, mens Burns og Stalker (1961) fokuserte på omgivelsenes betydning. J.R. Galbraith har oppsummert innholdet i kontigensteoriene i to setninger:

1. Det finnes ingen beste måte å organisere på.
2. Ikke alle måter å organisere på er like effektive (Baldersheim og Rose, 2000, s. 215).

I denne oppgaven er det retningen som tar utgangspunkt i omgivelsene som er mest relevant,

og som vil bli belyst nærmere (Schreyogg, 1980).

Ut i fra det som med tanke på omstendighetene skulle være den mest hensiktsmessige måten å organisere seg på, avviker organisasjonenes struktur i mer eller mindre grad. Man antar at de organisasjoner som avviker minst fra det som er mest hensiktsmessig, er de mest effektive. Dersom det er overenstemmelse mellom struktur og omstendigheter, er organisasjonene «fit». Av disse omstendighetene som påvirker en organisasjons struktur, er det teknologi, størrelse og omgivelser som av litteraturen trekkes frem som viktigst og mest undersøkt.

Siden gjennombruddet for kontingensteoriene ved Lawrence og Lorsch (1969), har kontingensteoriene vært utsatt for kritikk. Denne kritikken har dreid seg om uklarhet i forhold til begrepene «fit» og «effektivitet», uklarhet i forhold til tilpasningsmekanismene, forsømming av politiske og sosiale sider og vedrørende determinisme eller strategiske valg. Sterkest har kritikken vært knyttet til sistnevnte (Baldersheim og Rose, 2000). Denne kritikken dreier seg i følge Schreyogg (1980) om at en begrenser organisasjoners valgmuligheter i forhold til omgivelsene til «..simply reacting to its environment, not acting upon it» (Schreyogg, 1980, s. 307). Denne kritikken sammenfaller med Child (1972) sin kritikk av kontingensteori der han etterspør betydningen av strategiske valg. Child mener organisasjonene har større valgmuligheter enn det som blir beskrevet gjennom kontingensteoriene, og dermed at voluntarisme også spiller en rolle gjennom strategiske valg gjort av den dominerende koalisjonen i organisasjonen.

Relatert til fylkeskommunene og denne oppgaven, vil dette dreie seg om hvorvidt fylkeskommunene selv kan påvirke utgiftene knyttet til politisk virksomhet, eller om de er prisgitt omgivelsenes påvirkning.

Et viktig moment i denne sammenheng er det faktum at denne modellen først og fremst er rettet mot markedsorienterte bedrifter. Effektivitet i slike organisasjoner måles i profitt, noe en vanskelig kan gjøre på same måte i den offentlige sektoren. Også her er økonomiske mål viktige, men ikke overordnet for eksempel innbyggernes tillit eller brukertilfredshet. På grunn av disse forskjellene er det viktig at man er bevisst disse forskjellene og tar høyde for dem (Baldersheim og Rose, 2000).

4.2.2 Størrelse

Størrelse som beskrevet ovenfor kan i denne sammenheng dreie seg om flere forhold. I denne oppgaven vil størrelse bli målt gjennom innbyggertall og areal. Dette vil bli operasjonalisert

gjennom antall innbyggere i de enkelte fylkeskommuner, samt gjennom fylkeskommunenes geografiske utstrekning (areal).

Antall innbyggere i fylkeskommunen

Antall innbyggere i fylkeskommuner varierer stort (se figur 1). Eksempelvis har den største fylkeskommunen 623966 innbyggere, mens den minste har 74534 innbyggere. Gjennomsnittlig innbyggertall i fylkeskommunene er 265856 personer. Dette skulle i følge kontigensteoriene tilsi at påvirkningen dette har på fylkeskommunene også skulle variere. Særlig aktuelt er dette siden utgiftene knyttet til politisk virksomhet i den enkelte fylkeskommune blir målt per innbygger, og ikke for fylkeskommunen som helhet. Dermed er det naturlig å anta at dersom antall innbyggere i en fylkeskommune stiger, vil også dette påvirke utgiftene knyttet til politisk virksomhet. Mer konkret er det naturlig å anta at ettersom utgiftene oppgis i kroner per innbygger, vil de fylkeskommunene med størst innbyggertall ha lavere utgifter per innbygger. Dette siden de da vil kunne oppnå stordriftsfordeler og dermed bedre ressursutnyttelse. Basert på dette blir hypotesen vedrørende innbyggertallets påvirkning på utgifter knyttet til politisk virksomhet, som følger;

Hypotese 1: Større innbyggertall i den enkelte fylkeskommune fører til mindre utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Fylkeskommunenes geografiske utstrekning

Som nevnt tidligere vil jeg også måle størrelse gjennom å se på fylkeskommunenes geografiske utstrekning. I likhet med antall innbyggere er det også her store variasjoner mellom fylkeskommunene (se figur 2). Logikken blir dermed lik som for den forrige operasjonaliseringen. Fylkeskommunenes geografisk utstrekning kan med rimelighet, ut i fra beskrevne kontigensteorier, antas å påvirke utgifter knyttet til politisk virksomhet. Dette ettersom utgiftene knyttet til politisk virksomhet ikke tar høyde for de geografiske forskjellene mellom fylkeskommunene. Større geografiske avstander vil blant annet føre til mer omfattende reisevirksomhet for fylkespolitikerne. Basert på dette blir hypotesen som følger:

Hypotese 2: Fylkeskommuner som har stor geografisk utstrekning har større utgifter knyttet til politisk virksomhet.

4.2.3 Organisatoriske trekk

Forklaringsvariabler knyttet til organisatoriske trekk vil være økonomisk balanse i den enkelte

fylkeskommune. For å måle dette vil netto driftsresultat i fylkeskommunene bli benyttet. Dette ettersom det blir regnet som hovedindikator på fylkeskommunenes økonomiske balanse (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005).

Økonomisk balanse i fylkeskommunene

Forklaringsvariabelen om økonomisk balanse i fylkeskommunene tar utgangspunkt i organisasjonsteori om påvirkningen økonomisk slakk har på fylkeskommunene som organisasjoner. Økonomisk balanse vil bli operasjonalisert gjennom netto driftsresultat i den enkelte fylkeskommune. Siden netto driftsresultat kan svinge fra år til år, vil jeg bruke gjennomsnittlig netto driftsresultat for de siste tre årene for hver fylkeskommune. Økonomisk slakk kan i følge Jacobsen (2012) defineres som:

«..differansen mellom de ressurser en organisasjon trenger for å produsere en vare eller tjeneste på et gitt tidspunkt, og de ressurser den faktisk bruker på denne produksjonen»
(Jacobsen, 2012, s. 103).

Dersom en organisasjon har stor grad av økonomisk slakk kan dette føre til at en ikke har det samme behovet for å endre og utvikle seg, som dersom en hadde hatt lav grad av økonomisk slakk. Det kan sies at økonomisk slakk på den måten da blir en tilnærmet «sovepute» for organisasjoner, hvor mye penger en bruker er ikke av like stor betydning ettersom en har råd til å «sløse litt». Dersom en har liten grad av økonomisk slakk vil en ikke ha mulighet til dette. Samtidig er økonomisk slakk viktig for å ha mulighet til å bruke ressurser på nye satsinger og muligheter (Jacobsen, 2012). Kort oppsummert er økonomisk slakk det som tillater organisasjonen å gjøre krav på sine omgivelser og å benytte seg av de muligheter som befinner seg her, samtidig som det er en «sovepute» som fører til at en har høyere utgifter (Thompson, 2003). En antagelse om at økonomisk slakk også påvirker utgifter knyttet til politisk virksomhet er dermed ikke urimelig. Dersom en fylkeskommune har stor økonomisk slakk, vil de ha større mulighet til å bruke penger på politisk virksomhet. Ut i fra dette blir hypotesen om forklaringsvariabelen knyttet til netto driftsutgifter i fylkeskommune som følger:

Hypotesen 3: Fylkeskommuner som har større økonomisk slakk i form av netto driftsresultat, vil ha større utgifter knyttet til politisk virksomhet.

4.2.4 Konjunkturutvikling i de enkelte fylker

Som nevnt tidligere sier kontingensteoriene at trekk ved omgivelsene påvirker

fylkeskommunene som organisasjoner. Et sentralt trekk ved fylkeskommunenes omgivelser er den økonomiske situasjonen, eller konjunkturutviklingen i de ulike fylkene. Dette skulle dermed tilsi at konjunkturutviklingen i de ulike fylkene påvirker fylkene som organisasjoner, og dermed også utgiftene de har i form av utgifter knyttet til politisk virksomhet. Det finnes et utall måter å måle økonomisk utvikling eller vekst, blant annet aksjekurser, råvarepriser, sysselsetting eller produksjon (Stoltz, 2009). I denne sammenheng er det lettest å måle utvikling i sysselsetting gjennom å hente data fra SSB. Som en følge av dette vil denne variabelen bli operasjonalisert gjennom å se på utvikling i sysselsetting i den enkelte fylkeskommune. Denne typen sysselsetting det dreier seg om her er det som av Vidar Ringstad (2011) blir omtalt som «keynesiansk arbeidsløshet». Dette er arbeidsløshet som påvirkes av konjunkturutvikling. Har man konjunkturoppgang, vil sysselsettingen stige, har man konjunkturedgang vil sysselsettingen synke. Økt sysselsetting i fylkene vil da være en indikator på konjunkturoppgang i fylkene, som igjen dermed vil være et betydelig trekk ved omgivelsene som vil påvirke fylkeskommunene som organisasjoner.

Videre vil det dermed kunne tenkes at det vil påvirke utgiftene fylkeskommunene har, inkludert utgiftene knyttet til politisk virksomhet. I forhold til hvordan dette påvirker utgiftene, henger dette sammen med argumentene bak forklaringsvariabelen netto driftsresultat og fylkeskommunens inntekter. Deler av fylkeskommunens inntekter stammer fra skatter, noe som påvirkes av konjunkturutviklingen. En økning av inntekter vil potensielt føre til større «slakk», noe som igjen fører til økte utgifter. I tillegg til dette vil en konjunkturoppgang føre til større etterspørsel etter arbeidskraft, noe som videre vil presse lønningene oppover (Ringstad, 2011). En kan dermed tenke seg at det også forventes at den økonomiske kompensasjonen til fylkestingspolitikere også vil bli påvirket av dette, og at de også forventer en lignende økning. Basert på dette blir hypotesen vedrørende sammenhengen mellom konjunkturøkning og utgifter knyttet til politisk virksomhet, som følger:

Hypotese 4: Konjunkturøkning fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommunene.

4.3 Politisk tilnærming

De politiske forklaringsvariablene vil bli operasjonalisert gjennom å se på politisk tyngdepunkt, politisk organisering og kontinuitet eller brud i sentrale politiske verv.

4.3.1 Politisk tyngdepunkt på fylkestinget

Teoretisk forankring av den første forklaringsvariabelen «politisk tyngdepunkt på fylkestinget» tar utgangspunkt i skillelinjer i norsk politikk, og kjennetegn ved disse. Politisk tyngdepunkt operasjonaliseres gjennom partitilhørigheten til fylkesordføreren. Først og fremst tas det utgangspunkt i skillelinjer når det gjelder venstre-høyre-motsetningen, i forhold til økonomisk politikk. Utrykket politiske skillelinjer defineres på følgende måte:

«Begrepet refererer til en formodning om at det finnes visse varige motsetninger som mer eller mindre regelmessig slår ut i konkurranse mellom politiske partier» (Narud og Valen, 2007, s. 122)

I følge Aardal har betydningen av politikken innhold økt ettersom betydningen av sosial bakgrunn for stemmegivning er blitt svekket (Bernt Aardal, 2011). I norsk politikk er det særlig tre skillelinjer som er av betydning; den moralsk-religiøse aksene, sentrum-periferiaksene og venstre-høyre-motsetningen. Viktigste av disse skillelinjene i denne oppgaven er som nevnt venstre-høyre-dimensjonen. De beskrevne skillelinjene har alle i varierende grad påvirket og satt sitt preg på fremveksten av partisystemet (Narud og Valen, 2007).

Når det gjelder plassering av partiene i forhold til disse skillelinjene, er fem av partiene forankret på venstre-høyre aksene. Dette er Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Rød valgallianse (Rødt) på venstre-aksene, og Høyre, og Fremskrittspartiet på høyre-aksene. Partiene i sentrum er mindre artikulert på denne dimensjonen. Senterpartiet er splittet på venstre-høyre-aksene, Krf fokuserer i hovedsak på den moralsk-religiøse dimensjonen. Det er forøvrig disse plasseringene i det politiske landskapet jeg vil ta utgangspunkt i når jeg skal omkode denne variabelen i SPSS (Narud og Valen, 2007).

Viktigst av disse skillelinjene er som sagt venstre-høyre aksene. Grunnen til dette er at denne skillelinjen har sin bakgrunn i økonomiske motsetninger, noe som naturligvis er aktuelt i denne sammenheng ettersom et helt sentralt moment i denne oppgaven er økonomiske utgifter hos fylkeskommunene. I tillegg til dette er det denne skillelinjen som er av størst betydning i følge Narud og Valen (2007). Skillet mellom venstre-høyre aksene ser man også tydelig i modellen til Narud og Valen over plassering på skala for økonomisk regulering (Narud og Valen, 2007, s. 133). Her ser man at fordelingen er nærmest identisk med venstre-høyre aksene.

Videre ser man de økonomiske motsetningene mellom venstre-høyre aksene klart og tydelig i

deres respektive valgprogrammer. Når det gjelder de partiene som tidligere ble plassert på høyresiden i venstre-høyre aksene (Høyre og Frp), kjennetegnes deres økonomiske politikk blant annet av et fokus på økonomisk vekst, privatisering, reduisering av skatter og avgifter og en generell effektivisering av offentlig forvaltning. I motsetning til dette ser vi at de partiene som plasserer seg på venstresiden i norsk politikk (Rødt, SV og AP), kjennetegnes blant annet av et større fokus på en sterk og styringsdyktig stat, nei til privatisering, sosial utjevning, velferd fremfor skattelette, arbeid til alle og et generelt større fokus på velferd og solidaritet, fremfor skatteletter og markedsliberalisme.

Som en konsekvens av disse grunnleggende forskjellige økonomiske synene, vil det være naturlig å tenke at dersom flertallet på fylkestinget tilhører høyresiden, vil dette flertallet ha en annen helhetlig økonomisk forståelse enn dersom flertallet hadde tilhørt venstresiden. Mer konkret vil da den helhetlige tankegangen være preget av blant annet et ønske om effektivitet i offentlig forvaltning og ideer hentet fra det private, fremfor mer fokus på sosial utjevning og rettferdig fordeling av skatter, som det ville vært dersom venstresiden hadde hatt flertall. En antakelse om en påvirkning på den enkelte fylkeskommunes økonomi og deres utgifter knyttet til politisk virksomhet, dersom høyresiden har flertall på fylkestinget, er dermed berettiget.

Ettersom høyresiden har en betydelig større tilknytning til privat sektor, er det naturlig å anta at også den økonomiske kompensasjonen avspeiler dette. I tillegg til dette har man en sterk tro på lederskap, noe som fordrer økonomisk kompensasjon som er konkurransedyktig forhold til det private. Når en i tillegg vet at lønningene i privat sektor generelt er høyere enn i offentlig sektor, kan man kort oppsummert med rimelighet hevde at dersom høyresiden har flertall på fylkestinget, vil deres tette bånd til privat sektor gjøre at den økonomiske kompensasjonen ligger tettere opp til det som blir gitt i privat sektor. Basert på dette blir hypotesen vedrørende politisk flertall/tyngdepunkt på fylkestinget som følger:

Hypotese 5: Blått/borgerlig flertall (høyresiden) på fylkestinget fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet i den enkelte fylkeskommune.

Et annet moment i denne sammenheng er de politiske forskjellene på lokalt og nasjonalt nivå. Enkelte har hevdet at betydningen av partipolitikk blir mindre i politikken (Skare, 1996), mens andre studier har vist at høyre-venstre aksene har betydning i prinsipielle spørsmål også på lokalt nivå (Jacobsen, 2006). Hvorvidt høyre-venstre aksene er gjeldene på fylkeskommunal nivå i forhold til utgifter knyttet til politisk virksomhet, blir dermed interessant å se.

4.3.2 Brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestinget

Forklaringsvariabelen vedrørende sammenhengen mellom brudd i politisk flertall og utgifter knyttet til politisk flertall forankres i teori om *political business cycles*. Denne teorien tar utgangspunkt i at styresmakter kan manipulere økonomien i sykluser av betydelig størrelse. Politisk tyngdepunkt operasjonaliseres også her gjennom fylkesordførere, og brudd gjennom skifte av fylkesordførere.

Som man kan se i figuren under øker utgiftene rett etter valget. Deretter avtar utgiftene gradvis, før de igjen øker når det nærmer seg valg. Årsaken til denne syklusen er relatert til det som blir beskrevet som «vote and popularity». Det vil si at etter valg vil styresmaktene innføre løftene så raskt som mulig, og dermed øke utgiftene. Etter at disse er innfridd vil man senke disse for å redusere forventningene. Når det nærmer seg valg vil man igjen få en «boom» som fremstiller styresmaktene på en fordelaktig måte.

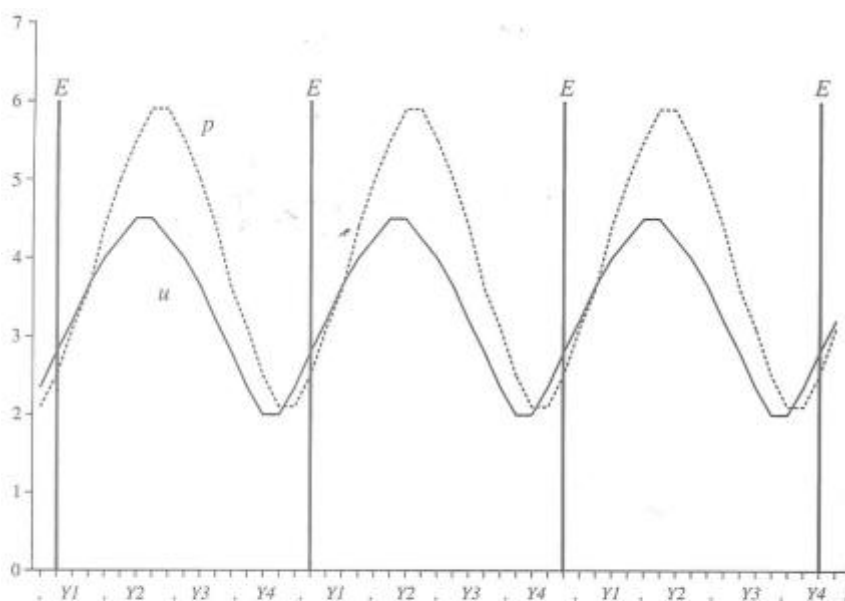


Figure 1. The Nordhaus-MacRae election cycle. Note: The years are Y1, Y2, Y3, and Y4. The bold vertical lines show the elections, E. Note further that our sketch includes a reaction lag of about half a year, and we have made the swings in the rate of price-wage inflation, *p*, larger than the swings in unemployment, *u*, in accordance with well-known facts.

Figur 4.2 Political business cycles (Mueller, 1997, s. 354)

De mest tydelige syklusene av denne typen ser man i de tilfeller der man har et skifte i politisk flertall. Når et parti har vært i opposisjon over en viss tid, vil dette partiet markere seg og vise makt etter de kommer til makten. Resultatet av dette er da at utgiftene og økonomien vokser (Mueller, 1997). I forhold til utgifter i fylkeskommunene vil det da si at utgiftene vil

øke når man får et skifte i politisk flertall på fylkestinget, inkludert utgifter knyttet til politisk virksomhet. Basert på dette blir hypotesen vedrørende brudd i politisk flertall på fylkestinget som følger:

Hypotese 6: Skifte i politisk tyngdepunkt på fylkestinget fører til økte utgifter generelt, inkludert økte utgifter knyttet til politisk virksomhet.

4.3.3 Politisk organisering av fylkeskommuner

Denne forklaringsvariabelen tar utgangspunkt i valgfrihet i forhold til politisk organisering i kommuner og fylkeskommuner, gjennom *Lov om kommuner og fylkeskommuner* fra 1993. Mer konkret dreier det seg om kjennetegn ved parlamentarisme som politisk styringsmodell og konsekvenser av innføring av parlamentarisme i fylkeskommuner. Politisk organisering av fylkeskommuner operasjonaliseres gjennom politisk styringsmodell. Den teoretiske forankringen plasserer seg dermed i teorier om kommunal parlamentarisme og formannskapsmodellen. Totalt har fire fylkeskommuner innført parlamentarisme som politisk styringsmodell; Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark. De resterende 14 fylkeskommunene har valgt å beholde den tradisjonelle formannskapsmodellen. Naturligvis ville det vært ønskelig med en jevnere fordeling for valg av politisk styringsmodell, men håpet er at resultatene er tydelige nok til at en kan få troverdige funn på tross av dette.

Målet med innføring av parlamentarisme som politisk styringsmodell er blant annet større synliggjøring av politiske skillelinjer, styrke politikerne i forhold til administrasjonen, klarere plassering av det politiske ansvaret og tilrettelegging av en aktiv og kritisk opposisjon (Bukve, 2012). Hvilke argumenter som veier tyngst varierer riktignok fra fylkeskommune til fylkeskommune, men i hovedsak er det disse argumentene som er gjeldende.

Innføring av parlamentarisme i fylkeskommuner har et utall konsekvenser, og krever dispensasjon fra loven. Erfaringene med innføring av parlamentarisme er blant annet at den politiske posisjonen sin politiske makt øker, ordføreren blir mindre viktig, og viktigst for denne oppgaven; man får en profesjonalisering av politikken. En profesjonalisering av politikken innebærer flere heltidsansatte politikere, noe som naturligvis øker utgiftene til og blant annet lønne politiske representanter i de fylkeskommuner som har innført parlamentarisme. En økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet i de fylkeskommuner som har innført parlamentarisme kan dermed naturlig antas. Konsekvensene av en innføring av parlamentarisme vil naturligvis variere fra fylke til fylke ettersom de parlamentariske

modellene utviser betydelig variasjon fra fylke til fylke. Eksempelvis har Nordland fylkeskommune et svært stort fylkesting med 53 representanter, noe som naturligvis vil føre til høyere utgifter knyttet til avlønning enn i de fylker der man har færre representanter.

Ut i fra hva vi vet om hvilke konsekvensene av en innføring av parlamentarisme, har følgende hypotesen vedrørende politisk organisering som forklaringsvariabel blitt valgt;

Hypotese 7: Fylkeskommuner som har innført parlamentarisme har større utgifter knyttet til politisk virksomhet enn tradisjonelt politisk organiserte fylkeskommuner.

I tillegg vil det være interessant å se på hvorvidt man ser en sammenheng i retning av at en innføring av parlamentarisme fører til økt valgdeltakelse.

4.4 Tradisjon og kontinuitet

For å teoretisk forankre forklaringsvariabelen tradisjon og kontinuitet, vil jeg benytte meg av teoriene om inkrementalisme og stiavhengighet. Etter beskrivelser av inkrementalisme og stiavhengighet vil jeg operasjonalisere variabelen og fremsette en hypotese basert på beskrevet teori.

4.4.1 Inkrementalisme

I følge Lindblom kan inkrementalisme som politisk mønster beskrives på følgende måte; «*It is political change by small steps*» (Lindblom, 1979, s. 517). En lignende beskrivelse finner man i boken til Jacobsen og Thorsvik; «*inkrementell utvikling er at endring skjer i små, sammenhengende steg*» (Jacobsen og Thorsvik, 2007, s. 367). Et sentralt element i denne typen utvikling er at ut i fra mange små endringer, vokser det frem en mer omfattende endring. Disse endringene blir besluttet av mange ulike aktører, relativt uavhengig av hverandre, over tid. Man har ikke klare mål eller retningslinjer som samordner disse endringene, beslutningene som tas bygger på beslutninger man har tatt tidligere. Logikken bak denne typen endring er at man tar avgjørelser som ikke er provoserende, og som ikke vil skape uønskede reaksjoner. Ved inkrementell endring vil man i større grad kunne unngå slike situasjoner (Lindblom, 1959). Inkrementell endring av denne typen er vanlig å finne i byråkratiske organisasjoner. Fylkeskommunene er forøvrig å regne som byråkratiske organisasjoner (Jacobsen og Thorsvik, 2007, s. 89). Grunnen til at denne typen endring er vanlig å finne i slike organisasjoner, er at den byråkratiske strukturen gjør byråkratiske organisasjoner tradisjonsbundne, og dermed styrt av fortiden.

4.4.2 Stiavhengighet

For å vise hvordan tidligere valg og beslutninger påvirker fremtidig utvikling for fylkeskommunene som organisasjoner, vil jeg benytte meg av teorien om stiavhengighet. I sin artikkel beskriver Sydow, Sreyögg og Koch (2009) stiavhengighet på følgende måte:

«a broad label indicating all kinds of imprinting effects of the past on organizational behaviour» (Sydow m.fl, 2009, s. 689).

Denne teorien beskriver altså hvordan en organisasjons historiske røtter påvirker fremtidig utvikling. Historie er i så måte av stor betydning i denne sammenheng. Det skilles mellom tre utviklingsfaser i sti-avhengighet; en singular hendelse (1) som kan bli en selvforsterkende dynamikk (2), som kan ende opp i en organisatorisk Lock-in (3). Videre skilles hele prosessen for utvikling av organisatorisk stiavhengighet inn ytterligere tre faser;

Fase 1 – Preformasjon

Denne fasen er preget av et bredt spekter av valgmuligheter. Det er lite som begrenser valgmulighetene. Selv om valgmulighetene er store i denne fasen, er det viktig og ikke glemme at de valg en tar allerede i denne fasen, kan utløse fremtidige reaksjoner;

«...small events may cause unintended, far-reaching consequences» (Sydow m.fl, 2009, s. 693)

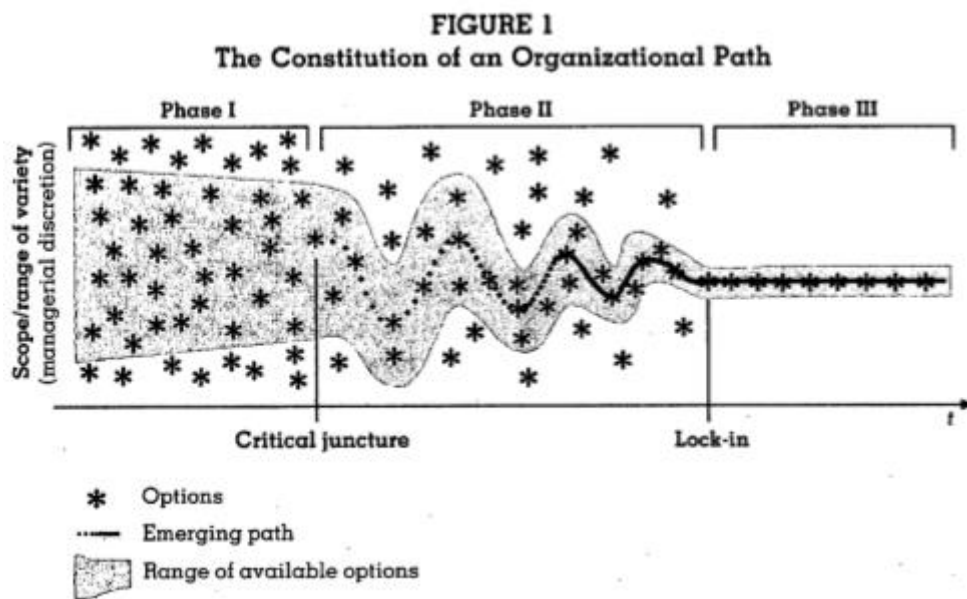
Fase 2 – Formasjon

Denne fasen blir karakterisert ved at det gradvis vokser frem en organisatorisk sti. Valgmulighetene begrenses ettersom en «sti» vokser frem. En får et kritisk skille mellom fase 1 og fase 2. En avgjørelse tatt i fase 1 er en «trigger» som påvirker avgjørelser som tas i fase 2.

Fase 3 – Lock-in

Overgangen fra fase 2 til fase 3 preges av en ytterligere begrensning i valgmuligheter for organisasjonen. Tidligere handlingsmønstre blir kopiert i enda større grad, noe som til slutt leder til «Lock-in». Dette innebærer at alternative handlingsmønstre ikke lenger er mulige. Årsakene til dette er blant annet høye omstillingskostnader, investeringskostnader og monopol (Sydow m.fl, 2009).

Disse tre fasene kan illustreres på følgende måte:



Figur 4.3 Stiavhengighet (Sydow m.fl, 2009)

4.4.3 Operasjonalisering og tilhørende hypotese

Når det gjelder fylkeskommunene vil det i følge de beskrevne teoriene om inkrementalisme og stiavhengighet kunne argumenteres for at de variasjoner man ser i utgifter knyttet til politisk styring mellom fylkeskommunene ikke skyldes forhold som har inntruffet de senere år, men snarere er resultat av inkrementell endring som har skjedd over tid. Altså skyldes ikke den endring man ser valg man har tatt i senere tid, men et resultat av tidligere beslutninger som da vil være bestemmende for utviklingen innen utgifter knyttet til politisk virksomhet. Endringene i utgifter knytte til politisk virksomhet vil da være preget av tradisjon og kontinuitet, fremfor raske endringer og omstillinger.

Kort oppsummert skulle man basert på tidligere nevnte teorien se en gradvis økning i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet. Ut i fra dette er følgende hypotese valgt:

Hypotese 8: Økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet vil være inkrementelle, altså vil man se liten, men gradvis endring over en lengre tids periode (10 år i dette tilfellet).

Denne variabelen vil bli operasjonalisert gjennom å se på utvikling i utgifter knyttet til politisk virksomhet over en 10 års periode. Data som strekker seg tilbake til 2004, og frem til i dag hentes fra KOSTRA.

4.5 Oppsummering av forklaringsvariabler og tilhørende hypoteser

Tidligere i dette kapittelet ble det presentert- og teoretisk forankret, ulike forklaringsvariabler for variasjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommuner. Jeg vil nå kort oppsummere disse:

Hypotese 1: Større innbyggertall i den enkelte fylkeskommune fører til mindre utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Hypotese 2: Fylkeskommuner som har stor geografisk utstrekning har større utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Hypotesen 3: Fylkeskommuner som har større økonomisk slakk i form av netto driftsresultater, vil ha større utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Hypotese 4: Konjunkturøkning i den enkelte fylkeskommune fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Hypotese 5: Blått/borgerlig flertall (høyresiden) på fylkestinget fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet i den enkelte fylkeskommune ettersom betalingen presses i retning nivåene en har i privat sektor.

Hypotese 6: Et skifte i politisk tyngdepunkt på fylkestinget fører til økte utgifter generelt, inkludert økte utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Hypotese 7: Fylkeskommuner som har innført parlamentarisme har større utgifter knyttet til politisk virksomhet enn tradisjonelt politisk organiserte fylkeskommuner

Hypotese 8: Økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet vil være inkrementelle, altså vil man se liten, men gradvis økning over en lengre tidsperiode (10 år i dette tilfellet).

5. Resultater – hva sier det empiriske materialet?

Jeg vil nå redegjøre for de empiriske funnene for de beskrevne variablene. Gjennom dette belyses den første problemstillingen;

- 1. I hvilken grad er det forskjeller mellom norske fylkeskommuner når det gjelder utgifter knyttet til politisk virksomhet?*

Deretter fremstilles resultatene fra det empiriske materialet som er samlet inn gjennom univariat deskriptiv analyse, tabeller og prikkdiagrammer. Jeg vil presentere de empiriske funnene for hver enkelt variabel, før jeg deretter kort beskriver de viktigste trekkene ved funnene.

5.1 Utgifter knyttet til politisk virksomhet

Jeg vil nå beskrive de empiriske funnene for den avhengige variabelen «utgifter knyttet til politisk virksomhet». Forøvrig har jeg i hovedsak valgt å benytte meg av tall per innbygger, istedenfor tall for fylkeskommunene som helhet. Grunnen til dette er at jeg da får et tall som i utgangspunktet på mange måter burde være likt for samtlige fylkeskommuner (selv om det i realiteten vanskelig kan bli det, ettersom fylkeskommunene skiller seg så kraftig fra hverandre på flere områder). Med tanke på hvor store variasjoner det er i innbyggertallet i de ulike fylkeskommunene vil det være nærmest unaturlig å benytte seg av tall for fylkeskommunene som helhet. Dersom en har mulighet til å begrense betydningen av disse variasjonene ved å bruke tall per innbygger, vil det være naturlig å gjøre det. I tillegg til dette finner en samtidig større variasjon i utgiftene knyttet til politisk virksomhet per innbygger enn dersom en hadde benyttet seg av tall for fylkeskommunene som helhet (se vedlegg 1.2).

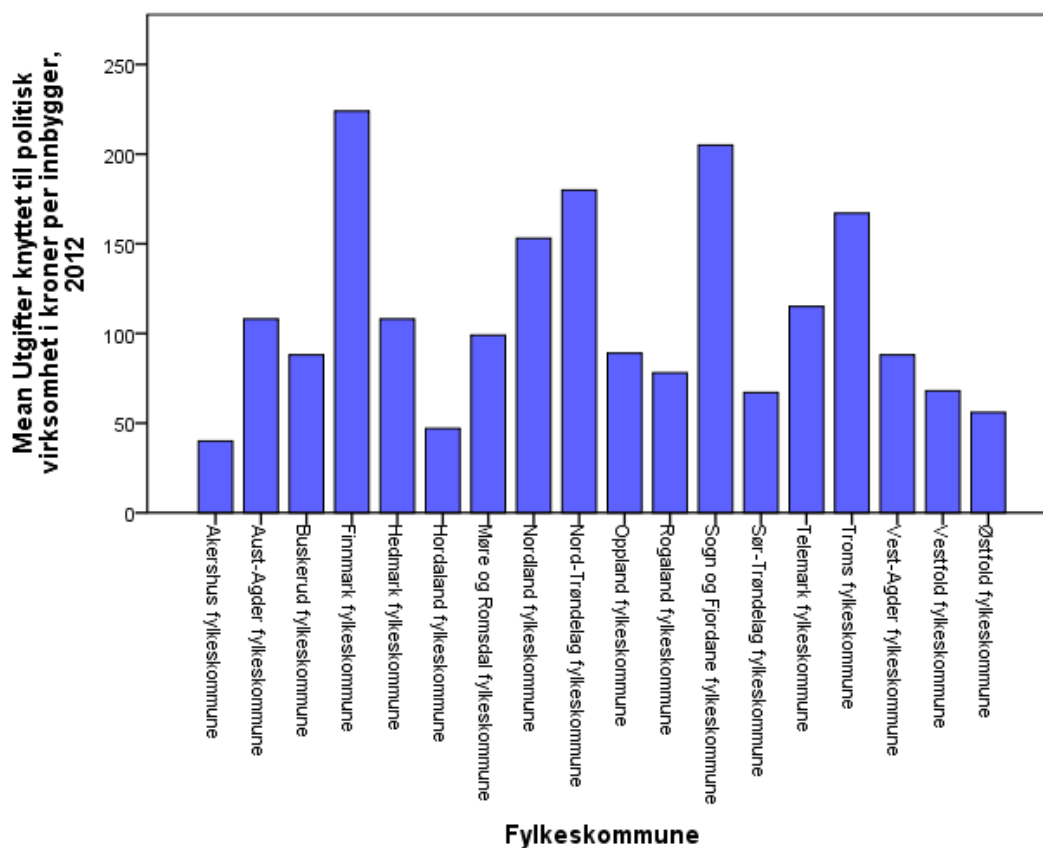


Diagram 5.1 Utgifter knyttet til politisk virksomhet

Diagrammet ovenfor viser de enkelte fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet for 2012. Gjennomsnittlig utgift per innbygger knyttet til politisk virksomhet er 110 kroner. Selv om man kan se at mange av fylkeskommunene til en viss grad har sammenfallene utgiftsnivå for utgifter knyttet til politisk virksomhet, ser man også betydelige variasjoner i de enkelte fylkeskommunenes utgifter. Eksempelvis ser man betydelige forskjeller i utgiftene til fylkeskommunene Finnmark, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Troms på den ene siden, og utgiftene til fylkeskommunene Akershus, Hordaland, Østfold og Sør-Trøndelag på den andre siden. En måte å måle denne variasjonen i utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommunene, er å se på avstanden mellom den fylkeskommunen med størst utgifter og den med minst utgifter. Forskjellene i utgiftene til henholdsvis Finnmark fylkeskommune (224 kroner per innbygger) og Akershus fylkeskommune (40 kroner per innbygger) er på 184 kroner per innbygger. Det vil si at Finnmark fylkeskommune har over fem ganger så store utgifter per innbygger knyttet til politisk virksomhet, som Akershus fylkeskommune. En betydelig forskjell med andre ord. En annen måte å måle variasjonen i disse utgiftene er å se på standardavviket. Standardavviket beskriver

spredningen i datasettet gjennom å måle gjennomsnittlig avvik fra gjennomsnittet (Hellevik, 2002). Standardavviket for fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet er på 54 kroner per innbygger. Det vil si at man har betydelige avvik fra gjennomsnittet, og stor variasjon i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Ut i fra de empiriske funnene beskrevet ovenfor, kan man si at det foreligger variasjon i norske fylkeskommuners utgifter knyttet til politisk virksomhet. Som beskrevet ovenfor ser man det både når det gjelder differansen mellom høyeste og laveste, og gjennom standardavviket (se vedlegg 1.1). Flere av fylkeskommunene har over dobbelt så store utgifter knyttet til politisk virksomhet som flere av de med minst utgifter. Ut i fra dette vil man med rimelighet kunne hevde at den variasjon som foreligger er betydelig, og at man dermed i forhold til den første problemstillingen kan si at det foreligger betydelig grad av forskjeller mellom norske fylkeskommuner når det gjelder deres utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Kort oppsummert blir svaret på den første problemstillingen dermed at det foreligger forskjeller, noe som tydelig kommer frem i diagrammet ovenfor (og i vedlegg 1.1). Videre i oppgaven vil søkelyset nå rettes mot å forsøke og forklare disse forskjellene, men først vil jeg gi korte beskrivelser av empiriske funn for de ulike forklaringsvariablene. Dette for å vise at det finnes betydelig variasjon i fylkeskommunenes verdier på de ulike variablene, og at de dermed hensiktsmessig kan benyttes som forklaringsvariabler. Dersom man ikke fant variasjoner i fylkeskommunenes verdier på variablene, kunne man heller ikke benytte de til å forsøke å forklare nevnte forskjeller i utgifter.

5.2 Deskriptive analyser knyttet til forklaringsvariabler

I de neste delkapitlene vil de empiriske funn for forklaringsvariablene kort bli beskrevet, før sammenhenger mellom disse forklaringsvariablene og den avhengige variabelen vil bli undersøkt ut i fra tidligere fremsatte hypoteser i påfølgende kapittel. Det vil bli foretatt frekvensanalyser av forklaringsvariablene, og fordelingene vil bli fremsatt grafisk ved hjelp av diagrammer og tabeller.

5.2.1 Antall innbyggere i fylkeskommunene

:

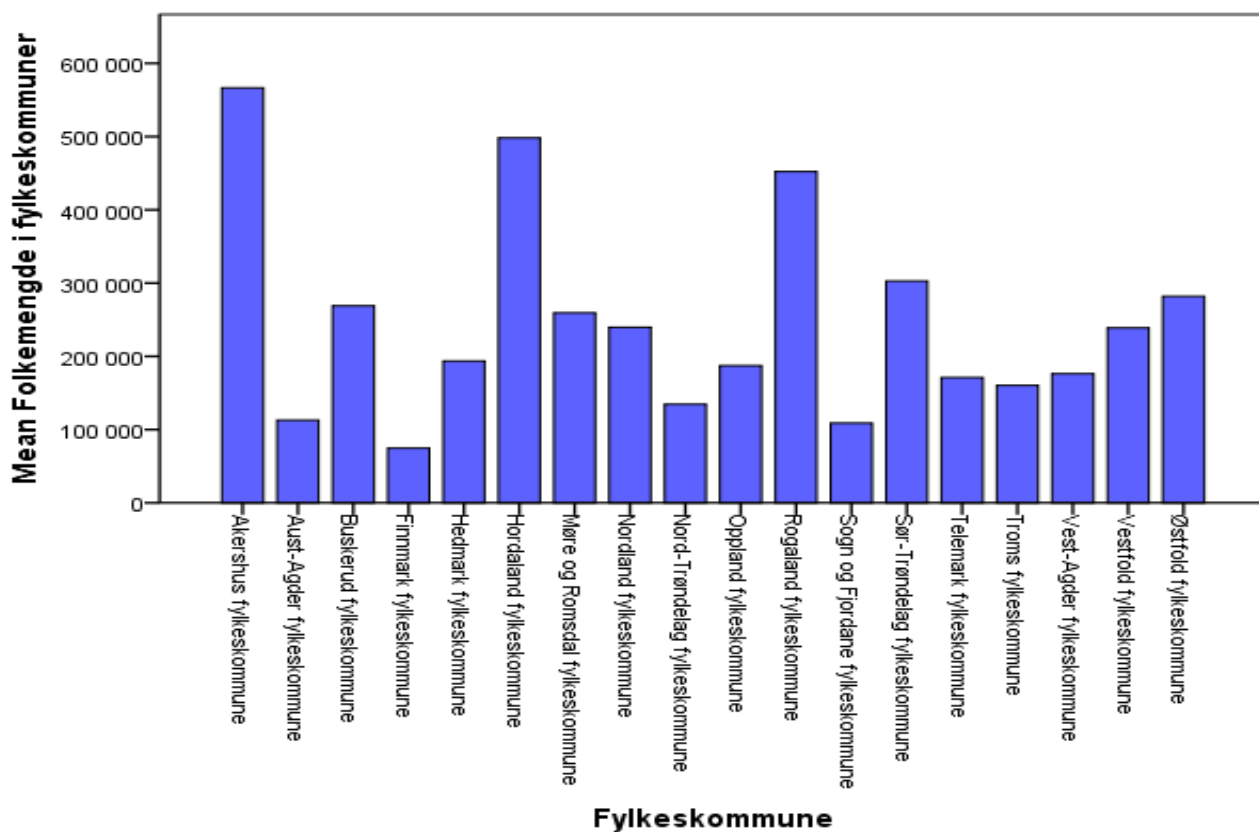


Diagram 5.2 Innbyggertall i fylkeskommuner

Gjennomsnittlig innbyggertall i fylkeskommunene er 245 961, men som man kan se er det i likhet med utgiftene knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommunene, stor variasjon mellom fylkeskommunene når det kommer til innbyggertallet. Fylkeskommunene Akershus, Hordaland, Rogaland har eksempelvis betydelig større innbyggertall enn fylkeskommuner som Finnmark, Sogn og Fjordane, og Aust-Agder. Dette ser man blant annet gjennom at forskjellen mellom innbyggertallet til Akershus (566399) og Finnmark (74534) er på hele 481 865. Standardavviket er 136445 (se vedlegg 1.3). Ut i fra dette kan man kort oppsummert si at det er store variasjoner i fylkeskommunenes innbyggertall. Dermed kan denne forklaringsvariabelen potensielt bidra til å forklare forskjeller i utgifter knyttet til politisk virksomhet.

5.2.2 Fylkeskommunenes geografiske utstrekning

Deskriptive analyser for forklaringsvariabelen «fylkeskommunenes geografiske utstrekning» vil nå bli beskrevet, og de viktigste funnene vil bli trukket frem.

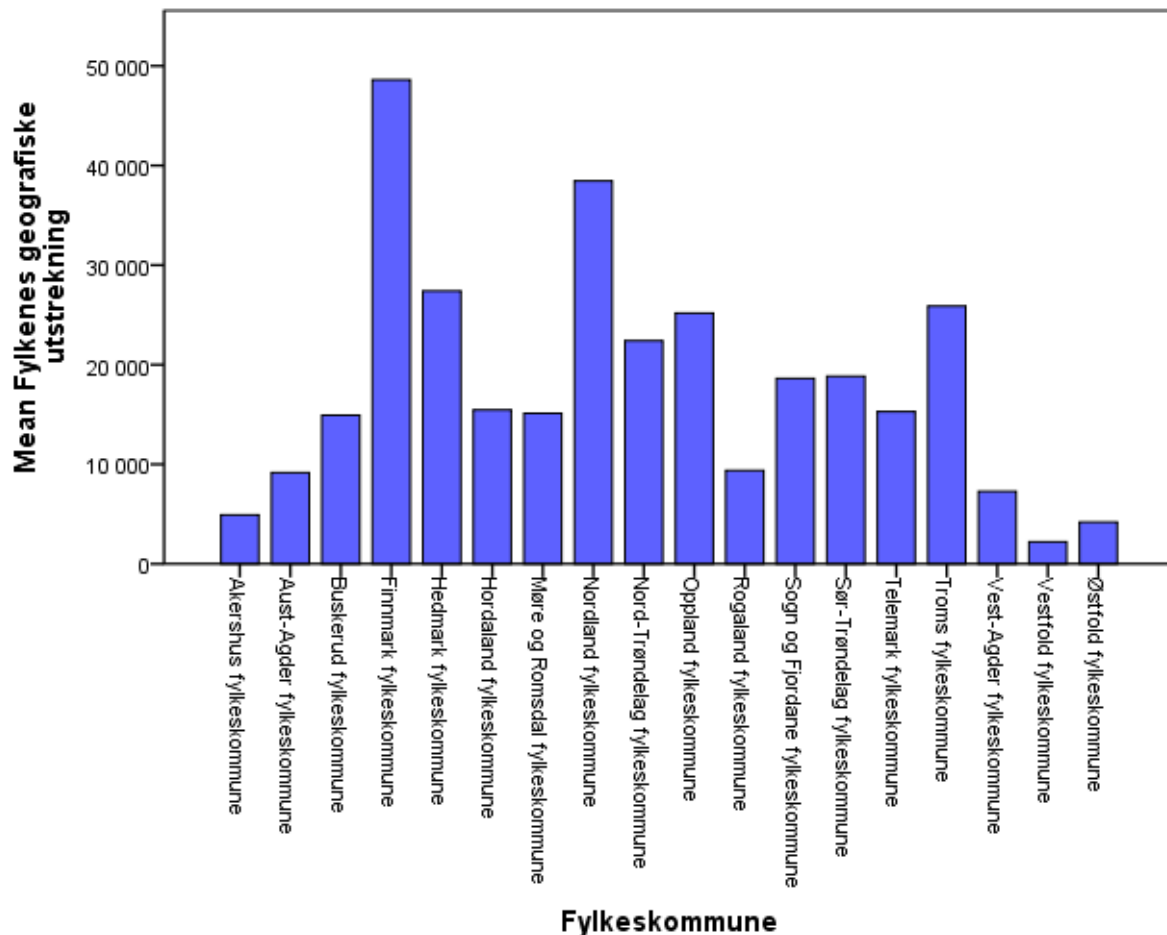


Diagram 5.3 Fylkeskommunenes geografiske utstrekning (areal)

Som man kan se i diagrammet ovenfor, er det store variasjoner i fylkeskommunenes geografiske utstrekning. Gjennomsnittlig areal i (kvadratkilometer) fylkeskommunene er 245961, men det er til dels ekstreme forskjeller mellom fylkeskommunene. Eksempel på dette er den geografiske utstrekningen til Finnmark og Nordland, kontra Vestfold og Akershus. Finnmark og Nordland er i en særstilling i forhold til resten av Norges fylker når det kommer til geografisk utstrekning. Standardavviket er 136445, noe som viser den store variasjonen i geografisk utstrekning. Kort oppsummert er det stor variasjon i fylkeskommunenes utstrekning. Geografisk utstrekning som forklaringsvariabel kan dermed benyttes.

5.2.3 Økonomisk balanse i fylkeskommunene

Deskriptive analyser for forklaringsvariabelen økonomisk balanse i fylkeskommunene vil nå bli presentert. De empiriske funnene vil bli presentert grafisk og støttet av en frekvensanalyse.

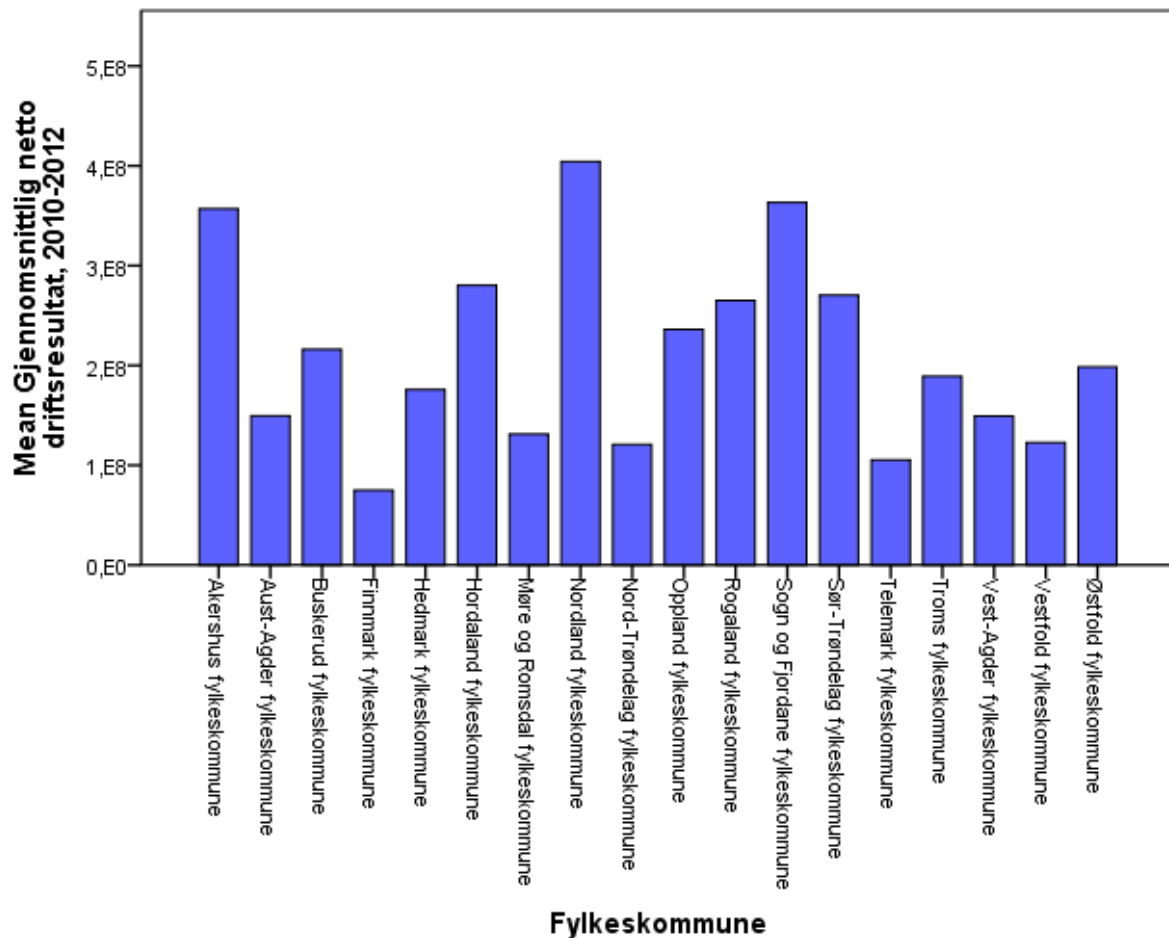


Diagram 5.4 Gjennomsnittlig netto driftsresultat 2010-2012

Som man kan se ut i fra diagrammet ovenfor, er det til dels ekstreme forskjeller i fylkeskommunenes netto driftsresultater. Eksempelvis har Nordland fylkeskommune et gjennomsnittlig netto driftsresultat for perioden 2010-2012 på 404 382 464 kroner, mens Finnmark fylkeskommune har et gjennomsnittlig netto driftsresultat på 74 947 333 kroner. Differansen mellom disse to fylkeskommuner er på hele 368 182 464 kroner. Andre fylkeskommuner som har høyt netto driftsresultat er Akershus, Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag. Fylkeskommuner med lavt netto driftsresultat i tillegg til Finnmark, er eksempelvis Telemark og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Standardavviket (se vedlegg 1.7) er på 95 559 792 kroner, det vil si at i snitt avviker fylkeskommunenes netto driftsresultat med nesten 100 millioner fra gjennomsnittet. Kort oppsummert kan man dermed si at det er betydelige forskjeller i fylkeskommunenes netto driftsresultat, og dermed også økonomiske balanse. Økonomisk balanse som forklaringsvariabel kan dermed brukes til og potensielt forklare forskjeller i utgifter knyttet til politisk virksomhet.

5.2.4 Konjunkturutvikling i fylkeskommunene

Deskriptive analyser for denne forklaringsvariabelen vil nå bli beskrevet, og de viktigste funnene vil bli trukket frem. Som nevnt tidligere blir konjunkturutviklingen målt gjennom utvikling i sysselsetting i fylkeskommunene. Utvikling innen sysselsetting blir oppgitt i prosent. Variasjonen blir fremstilt grafisk ved hjelp av diagrammet nedenfor:

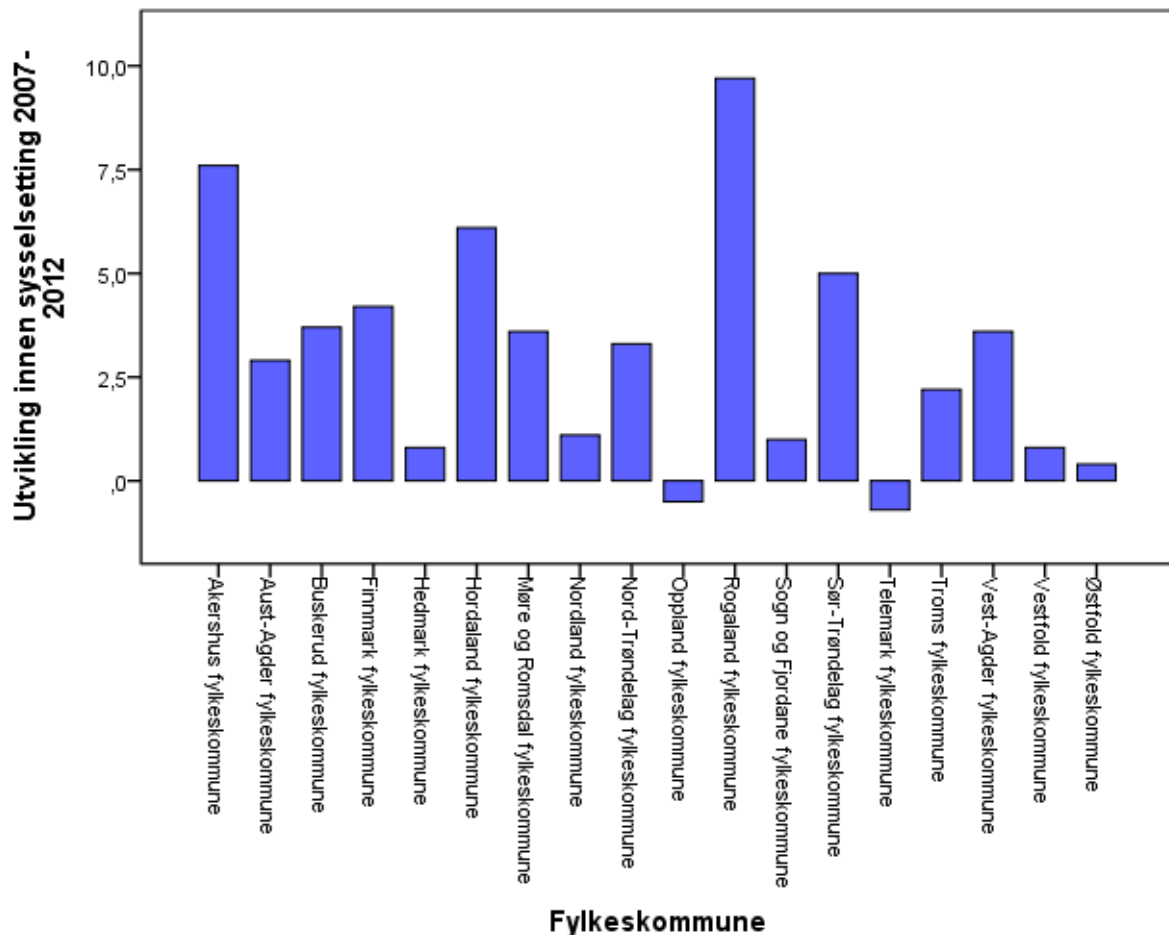


Diagram 5.5 Utvikling innen sysselsetting 2007-2012

Som man kan se, er det også her betydelige forskjeller i fylkeskommunenes utvikling innen sysselsetting. Samtidig som fylkeskommunene Rogaland og Akershus har hatt betydelig positiv utvikling innen sysselsetting, har fylkeskommunene Telemark og Oppland negativ utvikling innen sysselsetting. Mer konkret har Rogaland fylkeskommune en økning på 9,7 prosent, Akershus har en økning på 7,6 prosent, mens fylkeskommunene Telemark og Oppland har negativ utvikling innen sysselsetting på henholdsvis -0,5 og -0,8 prosent. Variasjonen mellom høyeste og laveste er 10,4 prosent, mens standardavviket er 2,79 prosent (se vedlegg 1.5). Kort oppsummert ser man her at det er store forskjeller mellom fylkeskommunene også når det kommer til utvikling innen sysselsetting. Enkelte

fylkeskommuner har markant økning i sysselsetting, mens andre har svak nedgang. Ettersom utvikling innen sysselsetting er mål på konjunkturutvikling, kan man dermed si at det er store variasjoner mellom fylkeskommunene i henhold til konjunkturutvikling. Dermed kan denne forklaringsvariabelen benyttes for potensielt å forklare variasjoner i utgifter knyttet til politisk virksomhet.

5.2.5 Politisk tyngdepunkt på fylkestingene

Deskriptive analyser vedrørende politisk tyngdepunkt i fylkeskommuner vil nå bli beskrevet. Funnene vil bli presentert grafisk ved hjelp av modellen nedenfor, samt støttet av en deskriptiv analyse (se vedlegg 1.8).

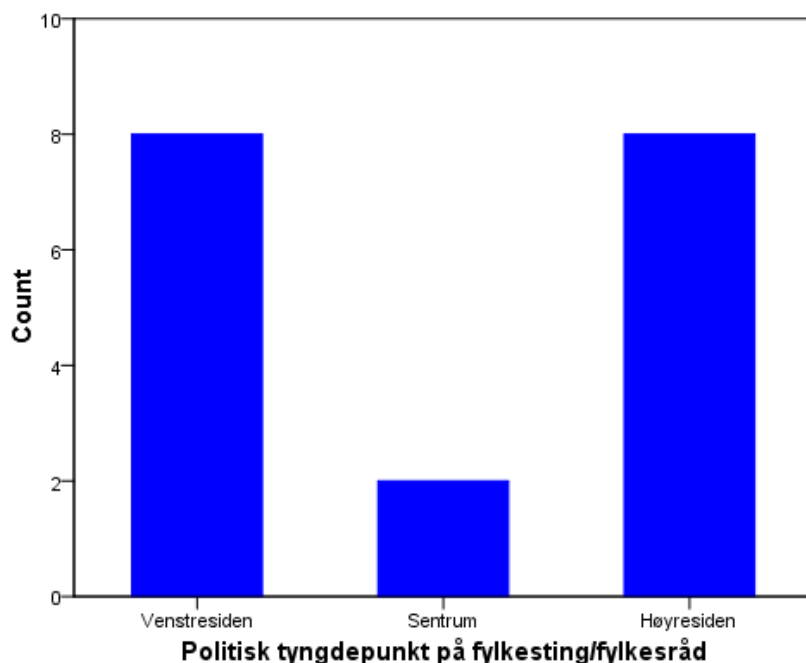


Diagram 5.6 Politisk tyngdepunkt i fylkeskommuner

Som man kan se ut i fra diagrammet ovenfor, er antallet fylkeskommuner som har sitt politiske tyngdepunkt på fylkestinget/i fylkesrådet på venstresiden i norsk politikk, det samme som for antallet fylkeskommuner som har sitt politiske tyngdepunkt på høyresiden. Antallet fylkeskommuner som har sitt politiske tyngdepunkt i sentrum, er to, henholdsvis Hedmark og Telemark. Dersom man skal regne det ut i prosent vil fordelingen bli 44,4 prosent på venstresiden, 44,4 prosent på høyresiden og 11,1 prosent for sentrum. Kort oppsummert er det liten forskjell mellom venstresiden og høyresiden i forhold til hvor det politiske tyngdepunktet er plassert på fylkestinget/i fylkesrådet, mens det er betydelig mindre

fylkeskommuner som har sitt politiske tyngdepunkt plassert i sentrum. Denne forklaringsvariabelen har dermed tilstrekkelig variasjon til at en kan benytte den som mulig forklaring på variasjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet.

5.2.6 Brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestingene

Deskriptive analyser for forklaringsvariabelen "brudd i politisk tyngdepunkt i fylkeskommunene", vil nå bli beskrevet. Politisk tyngdepunkt måles fra kommune- og fylkestingsvalget i 2007 – 2010, og gjennom bytte i fylkesordfører. Funnene vil bli presentert ved hjelp av en frekvensanalyse, ettersom variabelen er dikotom, det vil si at den bare har to verdier.

Brudd i politisk tyngdepunkt fra valget 2007 til valget 2011, måles gjennom fylkesordfører

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Ikke brudd i politisk tyngdepunkt	9	50,0	50,0	50,0
Valid Brudd i politisk tyngdepunkt	9	50,0	50,0	100,0
Total	18	100,0	100,0	

Tabell 5.1 Brudd i politisk tyngdepunkt

Som man kan se ut i fra tabellen ovenfor, er fordelingen lik mellom fylkeskommuner som har hatt brudd i politisk tyngdepunkt, og fylkeskommuner som ikke har hatt brudd i politisk tyngdepunkt. Det nøyaktige tallet er ni fylkeskommuner for hver av verdiene. Dette vil da si at brudd i politisk tyngdepunkt kan benyttes som mulig forklaringsvariabel på variasjon i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet.

5.2.7 Politisk styringsmodell i fylkeskommunene

Deskriptive analyser for forklaringsvariabelen «politisk organisering av fylkeskommunene» vil nå bli beskrevet, og de viktigste funnene vil bli trukket frem. Ettersom dette er en dikotom variabel, altså en variabel med bare to verdier, velger jeg også her og ikke fremstille funnene grafisk (Hellevik, 2002).

Hvilket prinsipp er fylkeskommunens politiske styringsmodell basert på?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Formannskapsprinsippet	14	77,8	77,8	77,8
Valid Det parlamentariske prinsipp	4	22,2	22,2	100,0
Total	18	100,0	100,0	

Som man kan se ut i fra frekvensanalysen ovenfor, er det et klart flertall av fylkeskommunene som har valgt å beholde formannskapsprinsippet som politisk styringsmodell. Mer konkret har 14 av 18 fylkeskommuner valgt dette. I prosent utgjør dette 77,8. Dermed har bare fire fylkeskommuner valgt parlamentarisme som politisk styringsmodell. Disse fire er; Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark fylkeskommune. Disse utgjør 22,3 prosent. Kort oppsummert har flertallet av fylkeskommunene valgt å beholde formannskapsmodellen, selv om man ser at nærmere en fjerdedel har valgt parlamentarisme som politisk styringsmodell. Dermed kan fylkeskommunens politiske styringsmodell anvendes som forklaringsmodell, selv om en ideelt sett skulle hatt større variasjon.

6. Drøfting - hva kan forklare variasjonene i utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommunene?

Frem til nå har jeg beskrevet de empiriske funnene i oppgaven og slått fast at det finnes betydelige forskjeller i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet. Mens jeg i forrige kapittel rettet søkelyset mot den første problemstillingen, vil jeg nå belyse de to siste problemstillingene;

- 2. Hva kan forklare variasjonene i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet?*
- 3. Er det en sammenheng mellom valgdeltakelse og utgifter knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommuner?*

Jeg vil svare på problemstilling nummer to gjennom å teste hypotesene som ble fremsatt i kapittel 4. Avslutningsvis i drøftingen vil jeg belyse den tredje problemstillingen gjennom å redegjøre for eventuelt sammenheng mellom valgdeltakelse og utgifter knyttet til politisk virksomhet.

6.1 Sammenheng mellom forklaringsvariabler og utgifter knyttet til politisk virksomhet

Som nevnt tidligere vil jeg nå fremstille eventuelle sammenhenger mellom forklaringsvariablene og utgifter knyttet til politisk virksomhet grafisk ved hjelp av prikkdiagrammer samt ved hjelp av diagrammer og tabeller.

6.1.1 Hypotese 1 - Sammenheng mellom antall innbyggere i fylkeskommunene og utgifter knyttet til politisk virksomhet

Hypotesen vedrørende sammenhengen mellom antall innbyggere og utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger, er som følger;

Hypotese 1: Større innbyggertall i den enkelte fylkeskommune fører til mindre utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger.

Tidligere beskrevet kontingensteori tilsier at innbyggertallet i fylkeskommunene skulle påvirke utgiftene knyttet til politisk virksomhet. Mer konkret skulle det faktum at disse utgiftene er oppgitt per innbygger, tilsa at fylker med større innbyggertall burde ha mindre utgifter, blant annet knyttet til politisk virksomhet. Ut i fra prikkdiagrammet nedenfor kan man til dels tydelig se at de fylkeskommunene som har høyeste innbyggertall, har lavere utgifter knyttet til politisk virksomhet.

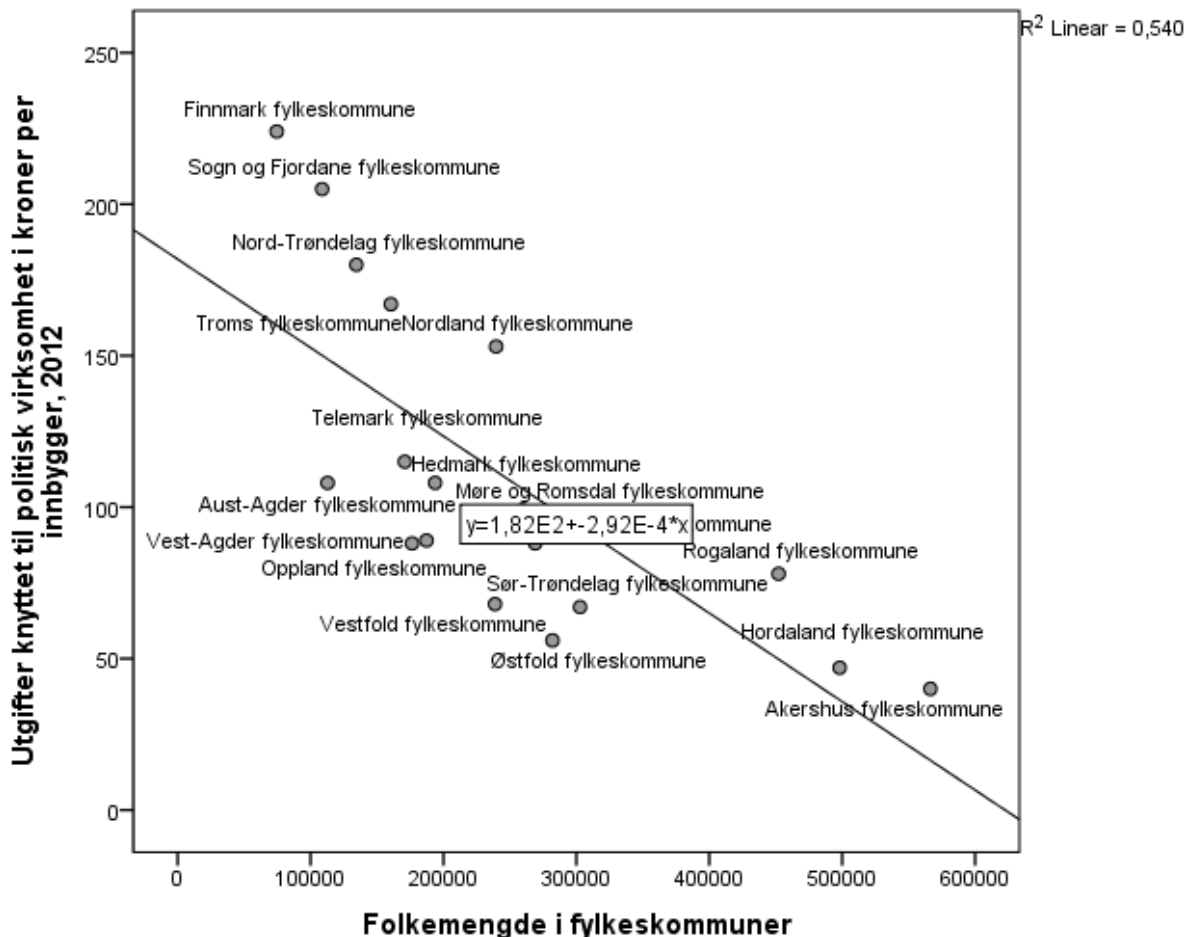


Diagram 6.1 Utgifter knyttet til politiskvirksomhet og innbyggertall

Man ser at tendensen er at mange av de fylkeskommunene som har høyt innbyggertall, også har under gjennomsnittlige utgifter knyttet til politisk virksomhet. Eksempelvis har ingen av de fylkeskommunene som har over 300 000 innbyggere høyere utgifter knyttet til politisk virksomhet enn gjennomsnittet. I forhold til de fylkeskommunene med laveste innbyggertall (hovedsakelig Finnmark, Vest-Agder, Aust-Agder og Oppland), ser man at disse jevnt over har høyere utgifter knyttet til politisk virksomhet. På tross av dette, ser man også at flere av fylkeskommunene med lavt innbygger tall (Vest-Agder, Oppland, Aust Agder og Vestfold) har forholdsvis lave utgifter knyttet til politisk virksomhet også har betydelig lavere

innbyggertall. Dette vil da si at selv om innbyggertallet tilsynelatende påvirker nevnte utgifter i form av at de stiger dersom innbyggertallet synker, er det også andre faktorer som påvirker utgiftene. Eksempelvis ser man at Nordland har utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger som er langt over gjennomsnittet, mens Vestfold har utgifter som er langt under gjennomsnittet. Dette på tross av at de har tilnærmet samme antall innbyggere. I forhold til regresjonslinjen viser den at innbyggertallet i fylkeskommunene har effekt på utgiftene, i form av at utgiftene synker dersom innbyggertallet er høyt.

Bekreftes hypotesen?

Hypotesen om innbyggertallet i fylkeskommunenes påvirkning på utgifter knyttet til politisk virksomhet bekrefte, med noen forbehold. Selv om man ser at de fylkeskommunene med høyt innbyggertall generelt har lavere utgiftsnivå, ser man også at det er fylkeskommuner med lavt innbyggertall som også har lavt utgiftsnivå. Samtidig ser en at flertallet av de fylkeskommunene med høyt innbyggertall, også har lavere utgifter knyttet til politisk virksomhet. Kort oppsummert bekrefte hypotesen, selv om man tydelig ser at innbyggertall ene og alene ikke forklarer forskjeller i utgifter knyttet til politisk virksomhet.

6.1.2 Hypotese 2 - Sammenheng mellom fylkenes geografiske utstrekning og utgifter knyttet til politisk virksomhet

Hypotesen vedrørende sammenhengen mellom geografi og utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger, er som følger;

Hypotese 2: Fylkeskommuner som har stor geografisk utstrekning har større utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Hypotesen tar utgangspunkt i kontigenssteori som sier at omgivelser påvirker fylkeskommunene som organisasjoner. Omgivelser i dette tilfellet er geografisk utstrekning. En antakelse om at større geografisk utstrekning vil føre til større utgifter knyttet til politisk virksomhet er rimelig ettersom dette blant annet vil medføre mer reisevirksomhet for fylkestingspolitikere. Som man kan se ut i fra prikdiagrammet nedenfor, ser dette ut til å være tilfellet ved første øyekast.

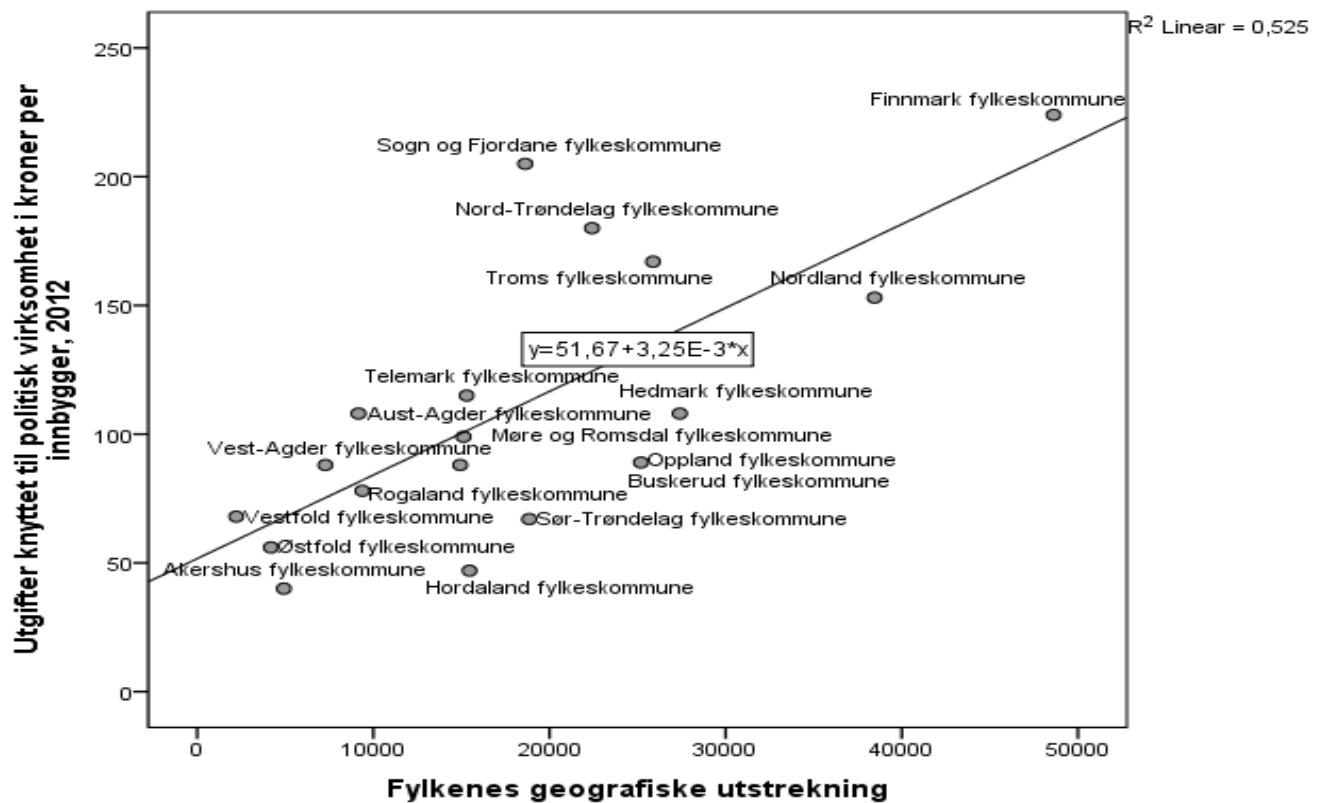


Diagram 6.2 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og fylkenes geografiske utstrekning

I diagrammet ovenfor ser man tydelig at det er en sammenheng mellom geografisk utstrekning og utgifter knyttet til politisk virksomhet. Mer konkret ser man at de fylkeskommunene med størst geografisk utstrekning, generelt har høye utgifter. På samme måte ser man at de fylkeskommunene med liten geografisk utstrekning har lave utgifter. I likhet med forrige hypotese ser man også her at det er hypotesen ikke forklarer all variasjon i utgifter. Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Troms er alle fylkeskommuner som har litt over gjennomsnittlig geografisk utstrekning, samtidig som de har langt over gjennomsnittlige utgifter. På samme måte ser man at fylkeskommuner som Sør-Trøndelag, Hedmark og Oppland har tilnærmet lik geografisk utstrekning som tidligere nevnte fylkeskommuner, men langt mindre utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Bekreftes hypotesen?

Hypotesen om sammenhengen mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og fylkeskommunenes geografiske utstrekning bekreftes i hovedsak. Man ser at det er en tydelig sammenheng i retning av at de fylkeskommunene som har størst geografisk utstrekning, også har størst utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger. Det finnes enkelte unntak som ikke fullt ut sammenfaller med hypotesen, blant annet Sør-Trøndelag, Hedmark og Oppland.

Kort oppsummert kan man dermed si at hypotesen bekreftes, selv om man kan se at det er andre faktorer i tillegg til geografisk utstrekning som påvirker utgifter knyttet til politisk virksomhet.

6.1.3 Hypotese 3 - Sammenheng mellom økonomisk balanse og utgifter knyttet til politisk virksomhet

Hypotesen vedrørende forventet sammenheng mellom økonomisk balanse og utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger, er som følger:

Hypotesen 3: Fylkeskommuner som har større økonomisk slakk i form av netto driftsresultater, vil ha større utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Hypotesen baserer seg på tidligere beskrevet teori om økonomisk slakk. Antakelsen er at jo større netto driftsresultat fylkeskommunene har, jo større økonomisk slakk har de, noe som videre fører økte utgifter knyttet til politisk virksomhet.

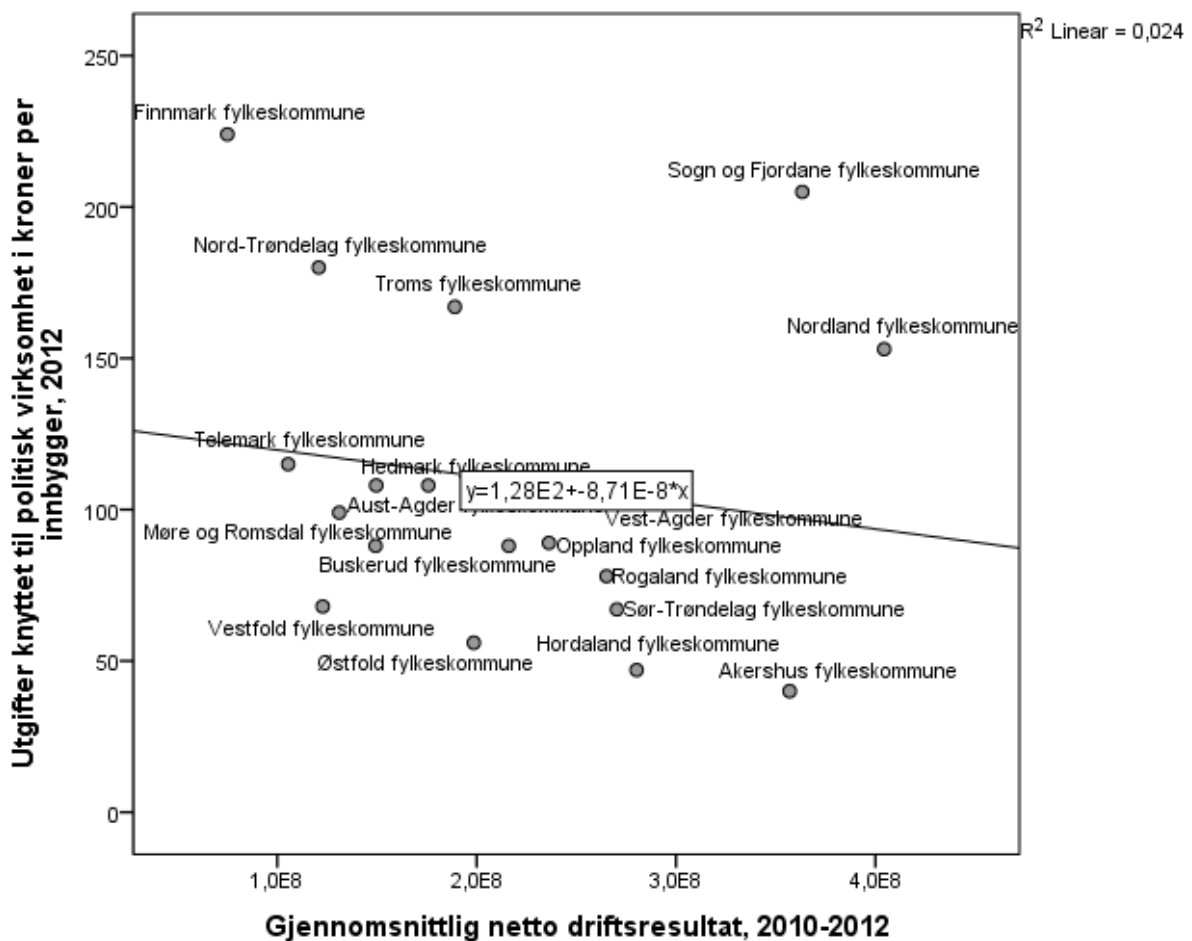


Diagram 6.3 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og netto driftsresultat 2010-2012

I forhold til diagrammet ovenfor skulle dette tilsi et mønster i form av at en økning i gjennomsnittlig netto driftsresultat, vil føre til økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet. Som man kan se, er det derimot en tydelig tendens til at de fylkeskommunene som har lavere netto driftsresultat, har høyere utgifter knyttet til politisk virksomhet. Fylkeskommuner som Finnmark, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Troms og Telemark har alle forholdsvis lavt gjennomsnittlig netto driftsresultat, samtidig som de er blant de fylkeskommunene med høyest utgifter knyttet til politisk virksomhet. I tillegg til dette ser vi at Akershus, Rogaland, Sør-Trøndelag og Hordaland alle har høyt netto driftsresultat, samtidig som utgiftene knyttet til politisk virksomhet per innbygger er under gjennomsnittet. Dette bekreftes av regresjonslinjen, som viser en tydelig sammenheng i retning av at lavere gjennomsnittlig driftsresultat fører til lavere utgifter knyttet til politisk virksomhet. De eneste fylkeskommunene som har en plassering som stemmer overens med hypotesen er Nordland og Sogn og Fjordane. Nordland og Sogn og Fjordane har høyt netto driftsresultat, og på samme tid høye utgifter knyttet til politisk virksomhet. Kort oppsummert ser man ikke noe mønster som tyder på at større netto driftsresultat fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet. Derimot ser man et svakt mønster som tyder på det motsatte; større netto driftsresultat fører til reduksjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Bekreftes hypotesen?

Hypotesen vedrørende forventet sammenheng mellom netto driftsresultat og utgifter knyttet til politisk virksomhet som en følge av økonomisk slakk, bekreftes ikke. Det er bare en fylkeskommune som viser denne sammenhengen, de resterende viser tvert i mot et mønster som peker på det motsatte. I forhold til å forklare variasjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet, peker mønsteret ovenfor ytterst svakt i retning av at en økning i netto driftsresultat fører til nedgang i utgifter knyttet til politisk virksomhet

6.1.4 Hypotese 4 - Sammenheng mellom konjunkturutvikling og utgifter knyttet til politisk virksomhet

Effekten av konjunkturutvikling målt gjennom utvikling innen sysselsetting i de enkelte fylkeskommuner på utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger, ble framsatt ved

hjelp av følgende hypotese:

Hypotese 4: Konjunkturøkning i den enkelte fylkeskommune fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet.

I motsetning til de to første hypotesene, kan man ikke her se den forventede sammenhengen ut i fra hypotesen. Som man kan se i prikkdiagrammet nedenfor er ikke noe mønster som tilsier en sammenheng mellom konjunkturutvikling og utgifter knyttet til politisk virksomhet.

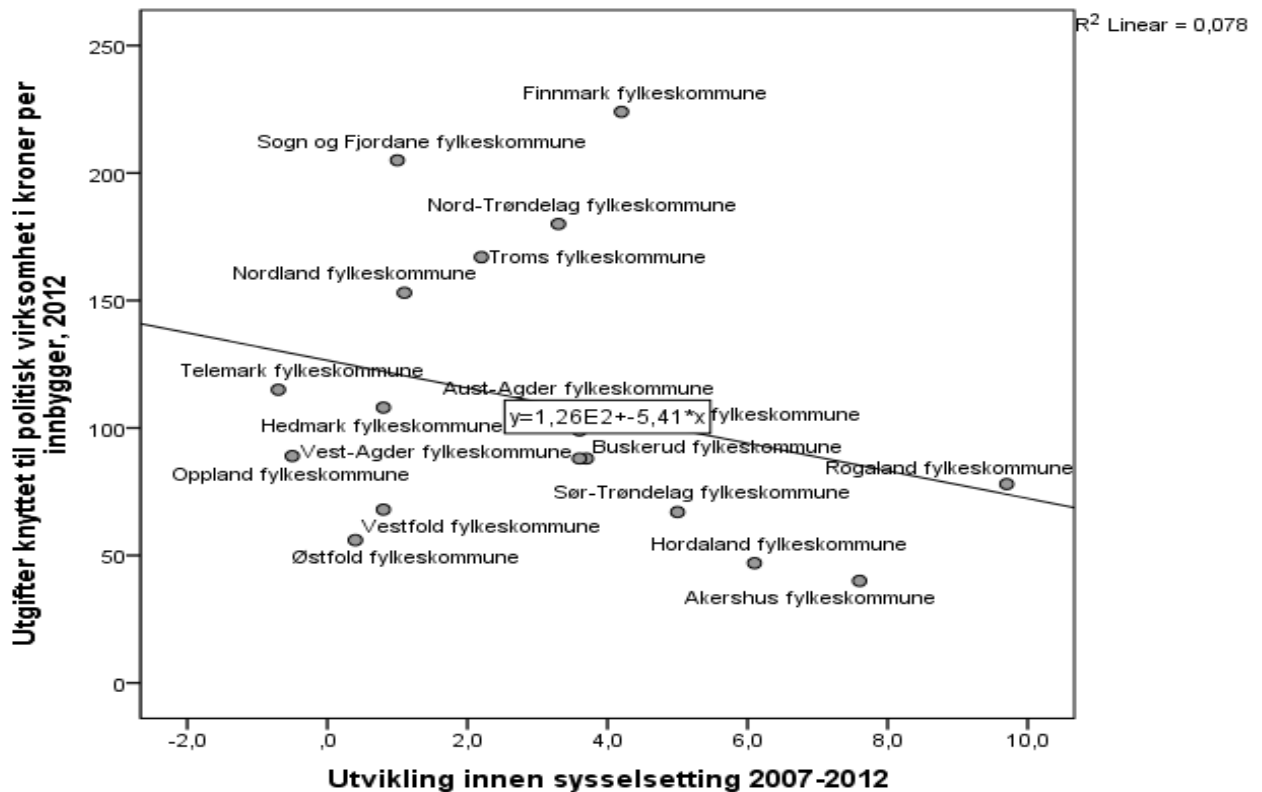


Diagram 6.4 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og utvikling innen sysselsetting

Som man kan se varierer utgiftene til fylkeskommuner som har tilnærmet lik utvikling innen sysselsetting, kraftig. Eksempler på dette er Nord-Trøndelag, Troms, Sogn og Fjordane, Finnmark og Buskerud. Samtidig ser man at fylkeskommuner har svært forskjellig utvikling innen sysselsetting (Rogaland og Oppland) har nesten identiske utgifter. Dersom man skal finne et mønster, vil det snarere være at økt sysselsetting fører til lavere utgifter, ikke økte utgifter som hypotesen tilsier. Uansett er ikke dette av betydning siden mønsteret er for svakt og utydelig til å vektlegges.

Bekreftes hypotesen?

Hypotesen bekreftes ikke. Man finner ingen tydelig sammenheng mellom konjunkturutvikling

og utgifter knyttet til politisk virksomhet. Fylkeskommuner som har vidt forskjellig utvikling innen sysselsetting har samme utgifter knyttet til politisk virksomhet, og fylkeskommuner som har vidt forskjellige utgifter knyttet til politisk virksomhet har hatt samme utvikling innen sysselsetting. Man kan se tendenser til et mønster som kan tyde på at en positiv konjunkturutvikling reduserer utgiftene knyttet til politisk virksomhet, men dette mønsteret er ikke tydelig nok til at en kan si at sammenhengen er reell. Konjunkturutvikling kan dermed ikke benyttes som forklaringsvariabel for å forklare variasjon i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet.

6.1.5 Hypotese 5 - Sammenheng mellom politisk tyngdepunkt på fylkestinget og utgifter knyttet til politisk virksomhet

Hypotesen vedrørende forventet sammenheng mellom politisk tyngdepunkt på fylkestinget og utgifter knyttet til politisk virksomhet ble fremsatt gjennom følgende hypotese;

Hypotese 5: Blått/borgerlig flertall på fylkestinget fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet i den enkelte fylkeskommune ettersom betalingen ligger tettere opp til de lønningene en har i privat sektor.

For å teste denne hypotesen velger jeg og både fremstille resultatene grafisk, samt gjennom å sammenligne gjennomsnittlige utgifter knyttet til politisk virksomhet for de fylkeskommunene som har venstresiden som politisk tyngdepunkt og de fylkeskommunene som har høyresiden som politisk tyngdepunkt. Gjennomsnittlig utgifter knyttet til politisk virksomhet av fylkeskommuner som har sentrum som politisk tyngdepunkt, er lite hensiktsmessig, ettersom dette gjelder for bare to fylkeskommuner. Grunnen til at resultatene fremstilles grafisk, på tross av at bare den ene variabelene er metrisk, er at det gir et bedre bilde av spredningen blant fylkeskommunene som har de ulike politiske tyngdepunktene. I utgangspunktet ville det vært hensiktsmessig å sett på gjennomsnittlig utgiftsnivå for fylkeskommunene som har de ulike politiske tyngdepunktene, men dette er lite gunstig ettersom standardavvikene er så høye.

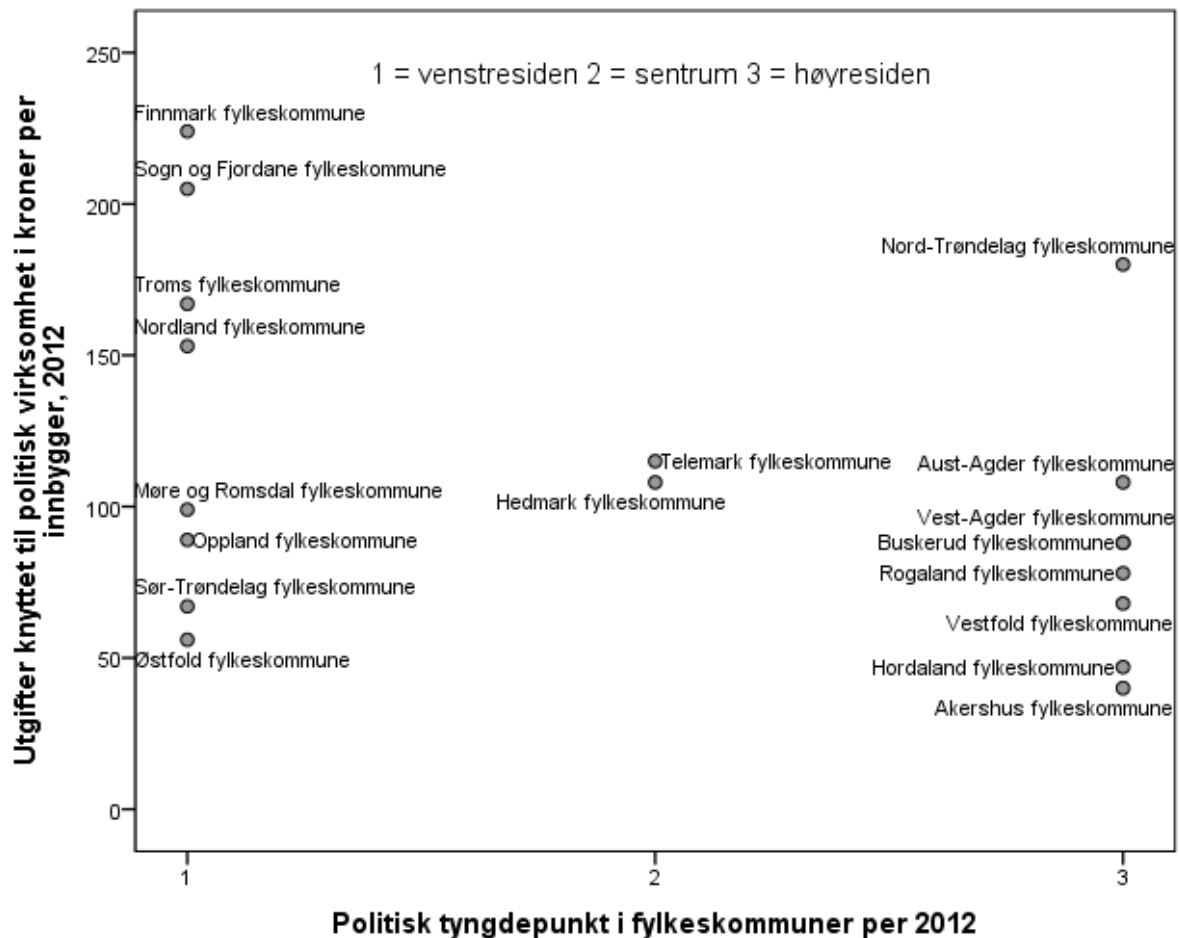


Diagram 6.5 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og politisk tyngdepunkt

Ut i fra hypotesen ovenfor skulle en i dette prikkdiagrammet se at fylkeskommunene til høyre skulle vært plassert høyere enn fylkeskommunene i midten og til venstre. Henholdsvis fylkeskommuner med politisk tyngdepunkt på høyresiden, sentrum og venstresiden. Det man derimot ser i diagrammet ovenfor er ikke noe tydelig mønster i den retning. Tvert i mot kan man se et mønster som peker i retning av at de fylkeskommunene med politisk tyngdepunkt på høyresiden, jevnt over har lavere utgifter knyttet til politisk virksomhet. Eksempelvis har fire av de fem fylkeskommunene med høyest utgifter knyttet til politisk virksomhet, sitt politiske tyngdepunkt på venstresiden. Dette gjenspeiler seg også i gjennomsnittet for utgifter knyttet til politisk virksomhet for fylkeskommuner med politisk tyngdepunkt på venstresiden eller høyresiden. Gjennomsnittet for venstresiden er 132,5 (se vedlegg 2.1) kroner per innbygger, gjennomsnittet for fylkeskommuner med politisk tyngdepunkt på høyresiden er 87 kroner per innbygger (se vedlegg 2.2). Med andre ord bruker fylkeskommuner som har tyngdepunktet på venstresiden i gjennomsnitt 45,5 kroner mindre per innbygger. I følge hypotesen skulle dette tallet vært motsatt, en burde sett et høyere gjennomsnitt hos de

fylkeskommunene som har høyresiden som politisk tyngdepunkt, snarere enn hos de som har venstresiden som politisk tyngdepunkt (for sammenligning av gjennomsnittsverdier, se vedlegg 2.4). På tross av at en ser dette mønsteret, kan politisk tyngdepunkt på høyresiden vanskelig brukes som forklaringsvariabel ettersom standardavvikene er så høye. Standardavviket for fylkeskommuner med politisk tyngdepunkt på venstresiden er 64 kroner (se vedlegg 2.2). Gjennomsnittet til fylkeskommunene som har politisk tyngdepunkt på venstresiden påvirkes i stor grad av de høye verdiene til noen få fylkeskommuner. Et fellestrekk ved de fylkeskommunene som representerer ytterverdiene til fylkeskommuner som har sitt tyngdepunkt på venstresiden er eksempelvis at de er våre nordlige fylker. Det høye standardavviket taler dermed for at det er andre faktorer som påvirker i større grad en politisk tyngdepunkt.

Bekreftes hypotesen?

Hypotesen vedrørende sammenheng mellom politisk tyngdepunkt og utgifter knyttet til politisk virksomhet var en forventet sammenheng i retning av en økning av utgifter dersom tyngdepunktet var på høyresiden. Man ser ikke noe tydelig mønster i den retning verken gjennom diagrammet ovenfor, eller ved hjelp av gjennomsnittene beskrevet ovenfor. Kort oppsummert vil det dermed si at hypotesen må forkastes, fylkeskommuner som har sitt politiske tyngdepunkt på høyresiden har ikke gjennomgående høyere utgifter knyttet til politisk virksomhet. Man ser snarere en tendens til at det motsatte er tilfelle, selv om man spredningen i verdiene gjør det vanskelig å avgjøre styrken på sammenhengen.

6.1.6 Hypotese 6 - Sammenheng mellom brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestinget og utgifter knyttet til politisk virksomhet

Hypotesen vedrørende denne forventede sammenhengen ut i fra beskrevet *political business cycles* teori, er som følger:

Hypotese 6: Et brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestinget fører til økte utgifter generelt, og dermed også økte utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Som nevnt tidligere blir skifte i politisk tyngdepunkt målt gjennom skifte av fylkesordfører fra kommune- og fylkestingsvalget i 2007 til tilvarende valg i 2011. Sammenhengen blir fremstilt på følgende måte:

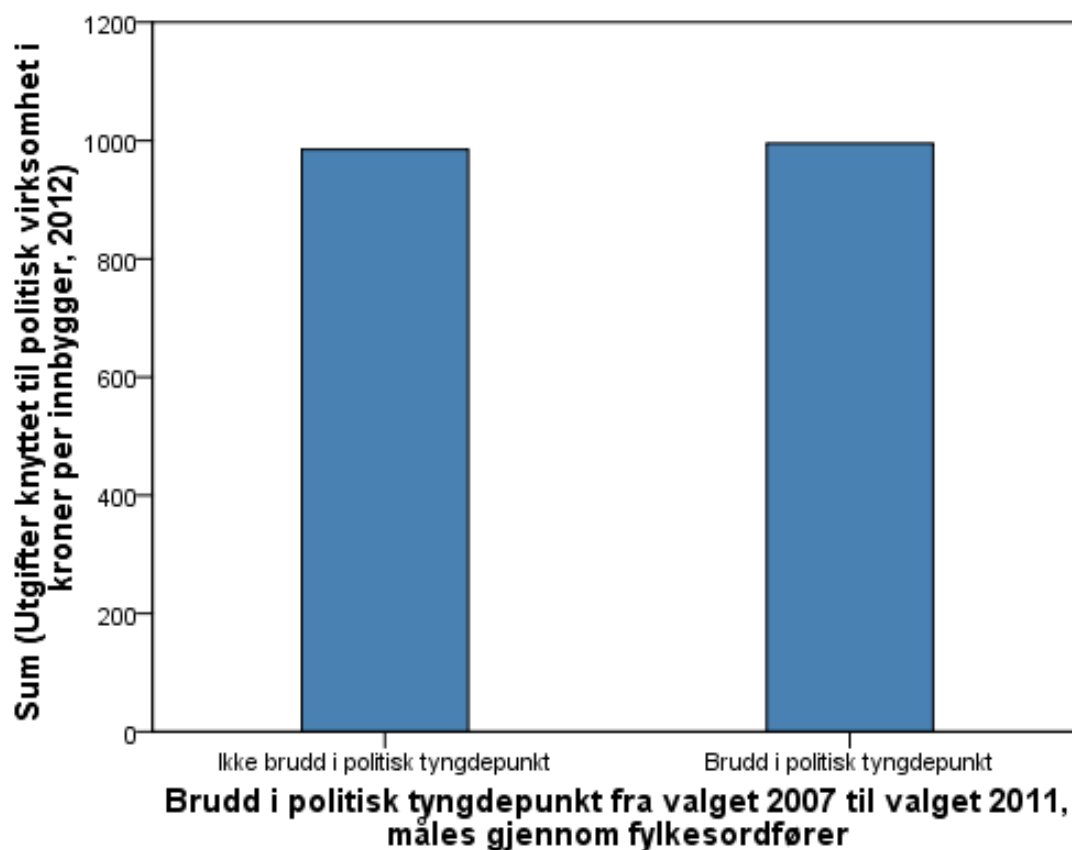


Diagram 6.6 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og brudd i politisk tyngdepunkt

For ordens skyld har halvparten av fylkeskommunene hatt brudd i politisk tyngdepunkt, og den andre halvparten har ikke hatt brudd i politisk virksomhet. Som en følge av dette skulle en i følge hypotesen ovenfor sett at totalsummen av utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger for fylkeskommuner som har hatt brudd i politisk virksomhet (raden til høyre), var høyere enn totalsummen av enn utgiftene knyttet til politisk virksomhet per innbygger for de fylkeskommunene som ikke har hatt brudd i politisk virksomhet (raden til venstre). Som en kan se ut i fra diagrammet har fylkeskommunene som har hatt brudd i politisk tyngdepunkt, samlet sett, hårfint større utgifter knyttet til politisk virksomhet. Selv om en ser en forskjell, er denne så liten at en i praksis kan si at det ikke er noe forskjell mellom fylkeskommuner som har hatt brudd i politisk tyngdepunkt, og fylkeskommuner som ikke har hatt brudd i politisk tyngdepunkt (for sammenligning av gjennomsnitt, se vedlegg 2.5). Dermed kan man med rimelighet hevde at politisk tyngdepunkt tilsynelatende ikke har noen effekt på utgifter knyttet til politisk virksomhet, samlet sett.

Bekreftes hypotesen?

Samlet sett er summen av utgifter knyttet til politisk virksomhet for fylkeskommuner er hårfint større en tilsvarende sum for fylkeskommuner som ikke har hatt brudd i politisk tyngdepunkt. På tross av dette, er denne forskjellen for liten og ubetydelig til at en kan si at brudd i politisk tyngdepunkt, eller fraværet av brudd i politisk tyngdepunkt, har noen reell effekt på utgifter knyttet til politisk virksomhet. Dersom en skulle si at brudd i politisk tyngdepunkt hadde en effekt på disse utgiftene, måtte forskjellen vært betydelig større. Dermed kan ikke brudd i politisk virksomhet forklare variasjon i politisk virksomhet, og en kan heller ikke se et mønster som tyder på at brudd i politisk tyngdepunkt fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet. Hypotesen vedrørende nevnte sammenheng avkreftes dermed.

6.1.7 Hypotese 7 - Sammenheng mellom politisk styringsmodell i fylkeskommunene og utgifter knyttet til politisk virksomhet

Hypotesen vedrørende forventet sammenheng mellom politisk organisering i fylkeskommunene og utgifter knyttet til politisk virksomhet, var som følger;

Hypotese 7: Fylkeskommuner som har innført parlamentarisme har større utgifter til lønning av politiske representanter, noe som igjen fører til større utgifter knyttet til politisk virksomhet, enn fylkeskommuner som har valgt å beholde den tradisjonelle politiske styringsmodellen.

Dersom hypotesen skal kunne bekreftes, må man se et mønster i form av at fylkeskommunene Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark har større utgifter enn de resterende fylkeskommunene som ikke har parlamentarisme som politisk styringsprinsipp. Ettersom variabelen for politisk styringsmodell ikke er metrisk, blir sammenhengen fremstilt ved å vise gjennomsnittlig utgift knyttet til politisk virksomhet per innbygger for fylkeskommuner som har de ulike styringsmodellene. Nedenfor kan man se at med noen få unntak, har de fylkeskommunene som har innført parlamentarisme høyere utgifter knyttet til politisk virksomhet.

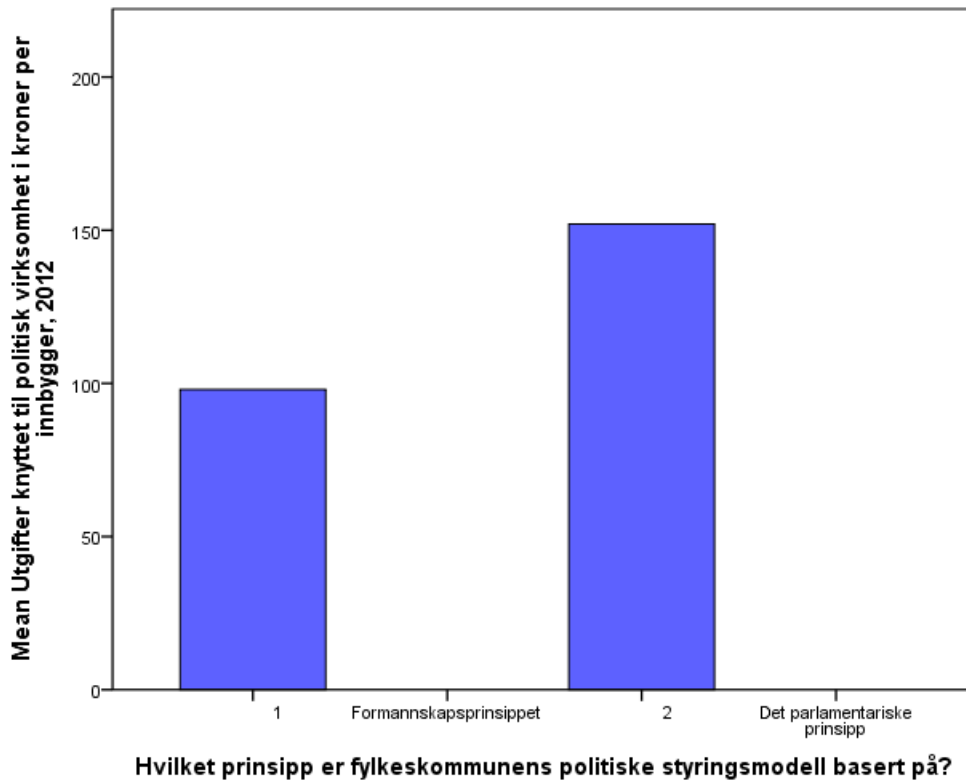


Diagram 6.7 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og politisk styringsmodell

De fire fylkeskommunene som har innført parlamentarisme har i gjennomsnitt cirka 50 % høyere utgifter enn de resterende fylkeskommunene, Man ser et tydelig mønster i retning av at antakelsen beskrevet i hypotesen stemmer. Dette mønsteret ser man også tydelig dersom man framstiller sammenhengen ved hjelp av prikkdiagram (se vedlegg 3.3). Et moment en må ta hensyn til i denne sammenheng er antallet fylkeskommuner som har innført parlamentarisme. Ettersom det bare er fire fylkeskommuner som har gjort dette, er det naturligvis vanskeligere å si at mønsteret vi ser skyldes politisk styringsmodell og ikke andre faktorer. Ideelt sett skulle man sett utgiftene knyttet til politisk virksomhet for flere fylkeskommuner som har innført parlamentarisme, da kunne man med større sikkerhet bekreftet at sammenhengen ikke skyldes andre faktorer.

Bekreftes hypotesen?

På tross av at bare en av fire fylkeskommuner har parlamentarisme som politisk styringsmodell, kan man med et par forbehold si at hypotesen bekreftes. Man ser at fylkeskommuner som har parlamentarisme som politisk styringsmodell i gjennomsnitt har betydelig høyere utgifter enn fylkeskommuner som har beholdt den tradisjonelle styringsmodellen. Funnene viser dermed at parlamentarisme i fylkeskommuner fører til økte

utgifter knyttet til politisk virksomhet. Hvorvidt dette betaler seg i form av økt valgdeltakelse vil bli redegjort for senere i oppgaven.

6.1.8 Hypotese 8 - Effekten av tradisjon og kontinuitet på utgifter knyttet til politisk virksomhet

Ut i fra beskrevet teori om inkrementalisme og sti-avhengighet ble følgende hypotese fremsatt:

Hypotese 8: Utvikling og endring i utgifter knyttet til politisk virksomhet vil være inkrementelle, altså vil man se liten, men gradvis økning over en 10 års periode.

Kort oppsummert er antakelsen at basert på tidligere beskrevet teori, vil utvikling og endring man ser i utgifter knyttet til politisk virksomhet skyldes tradisjon, kontinuitet og valg man har tatt tidligere, og ikke nødvendig valg og forhold som har inntruffet i den senere tid. Man vil se en liten, men gradvis økning som en følge av dette over en 10 års periode. I forhold til grafen nedenfor skulle man i følge hypotesen sett en jevn stigning fra 2002-2012. Som man kan se, er ikke dette tilfellet.



Grafen viser en utvikling som er preget av stor vekst, ofte etterfulgt av tilsvarende nedgang. Spesielt i perioden fra 2004-2011 ser man at utgiftene svinger kraftig. Fra 2004 til bunnivået i 2008 skiller det bare cirka 150 kroner per innbygger, men en har i mellomtiden hatt to kraftige økninger som hver har vært etterfulgt av kraftig nedgang. Man kan til en hvis grad si at man

ser en økning fra 2008, og helt klart fra 2010, men denne økningen er ikke tilfredsstillende i forhold til den fremsatte hypotesen. Kort oppsummert ser man et totalt fravær av mønster som peker i retning av en inkrementell økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger.

Bekreftes hypotesen?

Som man kan se i grafen ovenfor, bekreftes ikke hypotesen om inkrementell, gradvis utvikling i utgifter knyttet til politisk virksomhet som forklaring på den variasjon vi ser i nevnte utgifter. Det vi derimot ser er at det er vært store svingninger, uten noe klart mønster. Dersom man skal forsøke å forklare disse svingningene kan det tenkes at disse må sees i lys av fylkeskommunale reformer som har vært i løpet av denne perioden. Hovedsakelig har disse reformene medført en reduksjon i de fylkeskommunale oppgavene. Sentralt i denne reduksjonen står overføring av ansvaret for sykehjem og psykisk utviklingshemmede til kommunene, statliggjøring av spesialisthelsetjenestene, statliggjøring av barnevernet, familievernet og rusomsorgen. Det er naturlig å tenke seg at disse omfattende reformene har endret premissene for fylkeskommunene, og påvirket både arbeidsoppgavene og arbeidsmengden til fylkeskommunepolitikere. At dette har en påvirkning på utgifter knyttet til politisk virksomhet, er da naturlig å anta. Dette kan være med på å forklare den utvikling vi ser, selv om det naturligvis også kan være andre faktorer som påvirker.

6.2 Oppsummering av hypoteser – hva kan forklare variasjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet?

I denne delen av oppgaven vil jeg nå forsøke å forklare den variasjonen vi ser i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet ved hjelp av det innsamlede empiriske materialet. Funnene for de ulike hypotesene vil bli oppsummert, før summen av de ulike funnene vil bli anvendt for å forklare variasjonen i utgifter knyttet til politisk virksomhet. De fylkeskommuner som representerer ytterpunkter når det kommer til utgifter knyttet til politisk virksomhet, vil bli trukket frem, og forsøkt forklart ved hjelp av nevnte funn knyttet til de tidligere fremsatte hypotesene.

6.2.1 Skjematisk oversikt over hypoteser som ble bekreftet og avkreftet

For ordens skyld vil jeg kort skjematisk repetere hvilke hypoteser som ble bekreftet og hvilke

som ble avkreftet, i skjemaet nedenfor. For en skjematisk oversikt med begrunnelser, se vedlegg 6.1 og 6.2.

Hypotese	Bekreftet	Ikke bekreftet
H1: Større innbyggertall i den enkelte fylkeskommune fører til mindre utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger	X	
H2: Fylkeskommuner som har stor geografisk utstrekning har større utgifter knyttet til politisk virksomhet.	X	
H7: Fylkeskommuner som har innført parlamentarisme har større utgifter til lønning av politiske representanter, noe som igjen fører til større utgifter knyttet til politisk virksomhet, enn fylkeskommuner som har valgt å beholde den tradisjonelle politiske styringsmodellen	X	
H3: Fylkeskommuner som har større økonomisk slakk i form av netto driftsresultater, vil ha større utgifter knyttet til politisk virksomhet.		X
H4: Konjunkturøkning i den enkelte fylkeskommune fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet		X
H5: Blått/borgerlig flertall på fylkestinget fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet i den enkelte fylkeskommune ettersom betalingen ligger tettere opp til de lønningene en har i privat sektor		X
H6: Et brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestinget fører til økte utgifter generelt, og dermed også økte utgifter		X
H8: Utvikling og endring i utgifter knyttet til politisk virksomhet vil være inkrementelle, altså vil man se liten, men gradvis økning over en 10 års periode.		X

Tabell 6.1 Skjematisk oversikt over hvilke hypoteser som ble bekreftet og avkreftet

6.3 Hva forklarer variasjonen i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet?

Kort oppsummert viser skjemaene ovenfor at følgende faktorer kan forklare variasjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet; større innbyggertall fører til lavere utgifter, større geografisk utstrekning fører til økte utgifter og en innføring av parlamentarisme fører til økte utgifter og en ser et svakt mønster i retning av at en økning i netto driftsresultat fører til nedgang i utgifter knyttet til politisk virksomhet. Ut i fra tidligere beskrevet teori er disse effektene som forventet, og det er på mange måter lite overraskende, bortsett fra sammenhengen mellom netto driftsresultat og utgifter knyttet til politisk virksomhet. Hvorfor en ser et svakt mønster i retning av at en økning i netto driftsresultat skulle føre til nedgang i utgifter knyttet til politisk virksomhet lar seg vanskelig forklare. Denne variabelen vil i liten grad bli vektlagt i videre analyse ettersom mønsteret er så svakt.

Som man kan se ovenfor er de tidligere beskrevne hypotesene utgangspunktet for retningen på effekten forklaringsvariablene har på utgifter knyttet til politisk virksomhet. Eksempelvis fører økning i innbyggertall til nedgang i utgifter knyttet til politisk virksomhet. Naturligvis vil også det motsatte være gjeldende dersom en fylkeskommune eksempelvis har lavt innbyggertall; da vil man ut i fra tidligere empiriske funn tilsi at en vil se en økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet.

Jeg vil nå belyse den andre problemstillingen mer konkret gjennom å forsøke å vise hvordan nevnte faktorer kan bidra til å forklare ytterpunkter i den variasjonen vi ser i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet. For å vise hvordan fylkeskommunene scorer på de ulike forklaringsvariablene som påvirker deres utgifter knyttet til politisk virksomhet, blir et enkelt skjema inspirert av komparativ metode som MDSD presentert for hver fylkeskommune (Przeworski og Teune, 1970). Grunnen til at jeg nå kan benytte meg av komparativ metode er at verdiene nå er binære, som vist i forklaringen knyttet til de påfølgende tabellene (Przeworski og Teune, 1970). Enten så er en fylkeskommune blant de 5-6 fylkeskommunene som har høyest verdi på forklaringsvariabelen, eller så er de ikke det. Dersom funnene tidligere i oppgaven stemmer, skal disse i sum kunne bidra til å forklare de variasjoner vi ser, samtidig som disse funnene da blir styrket gjennom dette. For en samlet skjematisk oversikt, se vedlegg 4.1 og 4.2. Før jeg retter søkelyst mot fylkeskommunene som har høyest og lavest utgifter, vil jeg vise fordelingen til Vest-Agder fylkeskommune på de

ulike forklaringsvariablene. Dette ettersom Vest-Agder fylkeskommune på mange måter er utgangspunktet for denne oppgaven.

Forklaring knyttet til påfølgende tabeller:

Høy/stor kategori = blant de 5-6 fylkeskommune med høyest verdi
Lav/liten kategori = blant de 5-6 fylkeskommunene med lavest verdi
1 = forhold er til stede
0 = forhold er ikke tilstede

Vest-Agder fylkeskommune

Vest-Agder fylkeskommune har gjennomsnittlige utgifter knyttet til politisk virksomhet. Ut i fra de empiriske funnene i denne oppgaven skulle det tilsi at forklaringsvariablene som fører til høye og lave utgifter knyttet til politisk virksomhet ikke skulle være tilstede i Vest-Agder fylkeskommune. Dersom dette er tilfelle vil dette være med på å styrke funnene i denne oppgaven. Jeg vil nå først vise hvilke av forklaringsvariablene som fører til høye utgifter som er tilstede i Vest-Agder fylkeskommune.

Lavt innbyggertall	Stor geografisk utstrekning	Parlamentarisme
0	0	0

Tabell 6.2 Forklaringsvariabler som fører til høye utgifter som er tilstede i Vest-Agder fylkeskommune

Som en kan se er det ingen av forklaringsvariablene som fører til høye utgifter knyttet til politisk virksomhet tilstede i Vest-Agder fylkeskommune. Den påfølgende tabellen viser hvilke av forklaringsvariablene som fører til lave utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger som er tilstede i Vest-Agder fylkeskommune.

Høyt innbyggertall	Liten geografisk utstrekning	Tradisjonell politisk styringsmodell
0	1	0

Tabell 6.3 Forklaringsvariabler som fører til lave utgifter som er tilstede i Vest-Agder fylkeskommune

Tabellen ovenfor viser at bortsett fra liten geografisk utstrekning er det lite som ut i fra de empiriske funnene skulle tilsi at Vest-Agder har spesielt lave utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger. Gjennomgangen av verdiene på forklaringsvariablene som påvirker utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger sammenfaller med det faktiske utgiftsnivået til Vest-Agder fylkeskommune. Dette bidrar dermed til å styrke de empiriske funnene i denne oppgaven.

Fylkeskommuner med høye utgifter knyttet til politisk virksomhet

Av ytterpunkter i retning av fylkeskommuner med høyest utgifter, vil jeg i det påfølgende avsnittet trekke frem følgende fylkeskommuner: Finnmark, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Troms og Nordland.

Finnmark fylkeskommune

Følgende forklaringsvariabler som fører til økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet, er tilstede for Finnmark fylkeskommune:

Lavt innbyggertall	Stor geografisk utstrekning	Parlamentarisme
1	1	0

Tabell 6.4 Forklaringsvariabler som er tilstede i Finnmark Fylkeskommune

Som man kan se ut i fra skjemaet ovenfor er to av tre forklaringsvariabler som fører til økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger tilstede. Forøvrig var Finnmark den fylkeskommunen som hadde størst utgifter knyttet til politisk virksomhet, per innbygger. På tross av at Finnmark fylkeskommune ikke har innført parlamentarisme, er det dermed ut i fra tidligere beskrevet empiri ikke vanskelig å forklare hvorfor Finnmark fylkeskommune er den fylkeskommunen med høyest utgifter per innbygger. Særlig ettersom Finnmark er det fylket med både lavest innbyggertall og størst geografisk utstrekning.

Sogn og Fjordane fylkeskommune

Fordelingen over forklaringsvariabler som er tilstede i Sogn og Fjordane er som følger:

Lavt innbyggertall	Stor geografisk utstrekning	Parlamentarisme
1	0	0

Tabell 6.5 Forklaringsvariabler som er tilstede i Sogn og Fjordane fylkeskommune

I motsetning til Finnmark fylkeskommune er det på mange måter vanskelig ut i fra de empiriske funnene å skjønne hvorfor Sogn og Fjordane fylkeskommune har så høye utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger. Riktignok har de lavt innbyggertall, men de har verken stor geografisk utstrekning eller parlamentarisme som politisk styringsmodell. Tilsynelatende er det ingen av forklaringsvariablene ovenfor som kan forklare hvorfor Sogn og Fjordane har nest høyest utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger, og det er dermed naturlig å anta at andre faktorer har større påvirkning. En mer inngående drøfting av mulige årsaker til det høye utgiftsnivået til Sogn og Fjordane vil bli gitt i senere delkapittel.

Nord-Trøndelag fylkeskommune

En skjematisk oversikt over forklaringsvariabler som er tilstede for Nord-Trøndelag fylkeskommune, er som følger;

Lavt innbyggertall	Stor geografisk utstrekning	Parlamentarisme
1	1	1

Tabell 6.6 Forklaringsvariabler som er tilstede i Nord-Trøndelag fylkeskommune

For Nord-Trøndelag sin del er tre av tre forklaringsvariabler som fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger til stede. De høye utgiftene til Nord-Trøndelag lar seg dermed tilsynelatende forklare ut i fra disse forklaringsvariablene. Av de fylkeskommunene med høye utgifter knyttet til politisk virksomhet, er Nord-Trøndelag en av to fylkeskommuner der alle faktorer som fører til økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet er tilstede.

Troms fylkeskommune

Oversikt over forklaringsvariabler som er tilstede for Troms fylkeskommune sitt vedkommende:

Lavt innbyggertall	Stor geografisk utstrekning	Parlamentarisme
---------------------------	------------------------------------	------------------------

innbyggertall	utstrekning
1	1

Tabell 6.7 Forklaringsvariabler som er tilstede i Troms Fylkeskommune

Tre av tre forklaringsvariabler som fører til økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet er tilstede for Troms fylkeskommune sitt vedkommende. Det faktum at Troms har det som betegnes som høye utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger, lar seg dermed med rimelighet forklare ut i fra tidligere empiriske funn. I likhet med Nord-Trøndelag ser man at alle faktorene som i følge tidligere empiriske funn fører til økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet er tilstede.

Nordland fylkeskommune

Oversikt over forklaringsvariabler som er tilstede i Nordland fylkeskommune, og som fører til økning i utgifter per innbygger knyttet til politisk virksomhet, er som følger;

Lavt innbyggertall	Stor geografisk utstrekning	Parlamentarisme
0	1	1

Tabell 6.8 Forklaringsvariabler som er tilstede i Nordland fylkeskommune

Skjemaet ovenfor viser at også for Nordland fylkeskommune sitt vedkommende, er to av tre forklaringsvariabler som fører til økning, tilstede. Nordland Fylkeskommune har ikke lavt innbyggertall, men de har stor geografisk utstrekning og parlamentarisme som politisk styringsmodell. Med andre ord skulle summen av disse forholdene ut i fra de empiriske funnene tilsi at Nordland fylkeskommune har det utgiftsnivået de har.

Fylkeskommuner med lave utgifter knyttet til politisk virksomhet

Akershus fylkeskommune

Skjematisk oversikt over verdiene til Akershus fylkeskommune på forklaringsvariabler som fører til nedgang i utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger;

Høyt innbyggertall	Liten geografisk	Tradisjonell politisk
---------------------------	-------------------------	------------------------------

	utstrekning	styringsmodell
1	1	1

Tabell 6.9 Forklaringsvariabler som er tilstede i Akershus fylkeskommune

Skjemaet ovenfor viser at for Akershus Fylkeskommune sitt vedkommende, er tre av tre forhold som fører til nedgang i utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger, tilstede. Med andre ord er det naturlig ut i fra tidligere empiriske funn at Akershus fylkeskommune er den fylkeskommunen med lavest utgifter per innbygger knyttet til politisk virksomhet. Akershus er en av to fylkeskommuner der alle faktorene som fører til lavt utgiftsnivå knyttet til politisk virksomhet er tilstede.

Hordaland fylkeskommune

Skjematisk oversikt over hvilke forklaringsvariabler som er tilstede for Hordaland fylkeskommune:

Høyt innbyggertall	Liten geografisk utstrekning	Tradisjonell politisk styringsmodell
1	0	1

Tabell 6.10 Forklaringsvariabler som er tilstede i Hordaland fylkeskommune

I likhet med for de fleste fylkeskommunene, er tre av fire forhold som fører til reduksjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger, tilstede for Hordaland fylkeskommune. Det eneste forholdet som ikke er tilstede er «liten geografisk utstrekning». Som en følge av dette kan det lave utgiftsnivået til Hordaland fylkeskommune forklares ut i fra summen av de andre forholdene som er tilstede.

Østfold fylkeskommune

Skjematisk oversikt over fordelingen til Østfold fylkeskommune;

Høyt innbyggertall	Liten geografisk utstrekning	Tradisjonell politisk styringsmodell
1	1	1

Tabell 6.11 Forklaringsvariabler som er tilstede i Østfold Fylkeskommune

Alle faktorer som fører til lavere utgifter knyttet politisk virksomhet per innbygger. Østfold fylkeskommune har både høyt innbyggertall, liten geografisk utstrekning og en tradisjonell politisk styringsmodell. Det lave utgiftsnivået til Østfold fylkeskommune lar seg dermed med rimelighet forklare ut i fra nevnte forhold.

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Skjematisk oversikt over verdiene til Sør-Trøndelag fylkeskommune for forklaringsvariablene som forventes å redusere utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger:

Høyt innbyggertall	Liten geografisk utstrekning	Tradisjonell politisk styringsmodell
1	0	1

Tabell 6.12 Forklaringsvariabler som er tilstede i Sør-Trøndelag fylkeskommune

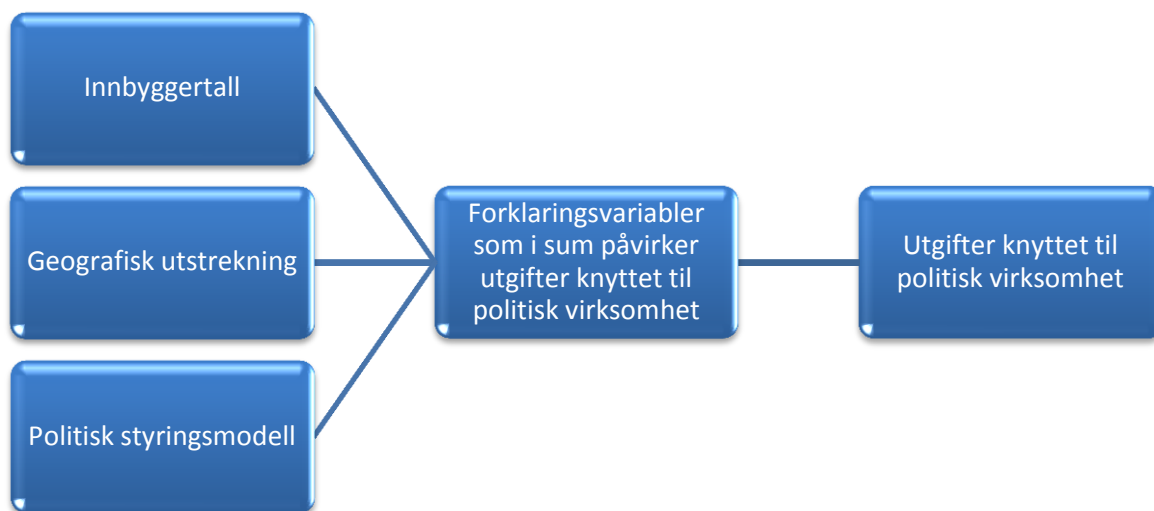
Ut i fra skjemaet ovenfor forklares de lave utgiftene til Sør-Trøndelag fylkeskommuner ut i fra tidligere empiriske funn i denne oppgaven. To av tre forhold som fører til lavere utgifter er tilstede, unntaket er liten geografisk utstrekning, Sør-Trøndelag fylkeskommune er ikke blant de fylkeskommunene med lavest geografisk utstrekning. Kort oppsummert lar det lave utgiftsnivået til Sør-Trøndelag fylkeskommune seg forklare ut i fra tidligere empiriske funn.

6.2.5 Fellestrekk ved fylkeskommunene som representerer

ytterpunktene

Gjennomgangen av fylkeskommunene som representerer ytterpunkter i variasjonen i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet viser i hovedsak at det ikke er en enkelt faktor som fører til høye eller lave utgifter, snarere er det summen av flere. Eksempelvis har samtlige av fylkeskommunene med det som betegnes som høye utgifter, to av tre faktorer som fører til høyere utgifter, tilstede. Man ser ingen enkelt faktorer som er konstant, snarere varierer det fra fylkeskommune til fylkeskommune. Dersom en for eksempel skulle kunne si at innføring av parlamentarisme alene fører til høye utgifter, måtte samtlige fylkeskommuner som innført parlamentarisme hatt høye utgifter. Dette er ikke tilfelle

ettersom Hedmark fylkeskommune har gjennomsnittlige utgifter, samtidig som de har innført parlamentarisme som politisk styringsmodell. Tilsvarende kan en heller ikke si at eksempelvis lavt innbyggertall alene fører til høye utgifter, ettersom Nordland har høye utgifter samtidig som innbyggertallet er lavt. Hvordan flere forklaringsvariabler i sum påvirker de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet, kan illustreres ved hjelp av følgende figur;



Figur 6.1 Oversikt over forklaringsvariabler som i sum påvirker utgifter knyttet til politisk virksomhet

Samtidig som en ser at det i hovedsak er summen av flere faktorer som tilsynelatende fører til høye utgifter, skiller Sogn og Fjordane fylkeskommune seg ut i forhold til dette mønsteret. Sogn og Fjordane har lavt innbyggertall, men bortsett fra det er det lite som skulle tilsi at de har spesielt høye utgifter. For eksempel har Aust-Agder fylkeskommune tilsvarende innbyggertall som Sogn og Fjordane, fravær av de resterende faktorene som fører til høye utgifter, uten at utgiftene per innbygger knyttet til politisk virksomhet er halvparten av utgiftene til Sogn og Fjordane. På mange måter vil det også være naturlig å sammenligne Sogn og Fjordane med nabofylket Møre og Romsdal, men Møre og Romsdal har på tross av store likheter bare halvparten så store utgifter per innbygger knyttet til politisk virksomhet. I utgangspunktet er det ut i fra de empiriske funnene i denne oppgaven dermed lite som tilsynelatende logisk kan forklare det høye utgiftsnivået per innbygger knyttet til politisk virksomhet i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

En mulig forklaring på det høye utgiftsnivået er plasseringen av fylkeshovedstaden i Sogn og Fjordane. Mens man i samtlige andre fylkeskommuner har valgt å legge fylkeshovedstaden til en av de største byene i fylket, har man i Sogn og Fjordane valgt bygden Hermansverk som fylkeshovedstad. På tross av at Hermansverk har vokst sammen med Leikanger, er innbyggertallet fortsatt så lavt som cirka 2200 innbyggere (Thorsnæs og Askheim, 2014). En mulig konsekvens av å legge fylkeshovedstaden utenfor de største tettstedene (Førde og Florø) kan være økt reisevirksomhet i forbindelse med fylkeskommunal politikk, noe som videre vil kunne føre til større utgifter. I tillegg kan det tenkes at ettersom dette på mange måter er et eksperiment i fylkeskommunal sammenheng, vil fokuset være på gjennomføring og utvikling fremfor kostnadsbesparelser og god ressursutnyttelse.

For å kunne forklare det høye utgiftsnivået til Sogn og Fjordane fylkeskommune har Sogn og Fjordane fylkeskommune blitt kontaktet, med spørsmål om hva de selv mener kan forklare det høye utgiftsnivået. Svaret fra fylkeskommunen var at de ikke hadde mulighet til å gjøre en dypere analyse av hva utgiftsnivået skyldes på nåværende tidspunkt, men at de ikke trodde plasseringen av fylkeshovedstaden var av særlig betydning. Antall møter og saker behandlet i fylkestinget ble nevnt som en mulig årsak. I forhold til antall møter og saker behandlet i fylkestinget viser derimot vedlegg 5.1 og 5.2 at Sogn og Fjordane fylkeskommune ikke skiller seg nevneverdig ut i fra de andre fylkeskommunene når det gjelder verken antall møter eller antall saker behandlet i fylkestinget. I den sammenheng må det nevnes at Hedmark mangler i datasettet som viser antall møter og saker behandlet i fylkestinget i de ulike fylkeskommunene, men tabellene viser fortsatt at Sogn og Fjordane ikke skiller seg ut i fra flertallet. En annen mulig forklaring som ble lansert, var antall representanter på fylkestinget. Som en kan se i vedlegg 5.4, skiller ikke Sogn og Fjordane seg nevneverdig ut med tanke på antall representanter. En ser heller ikke at det er en klar sammenheng mellom antall representanter på fylkestinget og utgifter knyttet til politisk virksomhet

Med andre ord kan ikke det høye utgiftsnivået til Sogn og Fjordane forklares ut i fra dette. En annen mulig forklaring kan være godtgjørelse til politikere og lønn til fylkesordfører, men dette er ikke noe jeg har mulighet til å sjekke i denne sammenheng. Ut i fra de empiriske funnene i denne oppgaven er lite som skulle tilsi det høye utgiftsnivået til Sogn og Fjordane. Spørsmålet om hva en faktisk får igjen for den økte ressursbruken svært interessant. I den sammenheng kan det nevnes at Sogn og Fjordane ikke har spesielt høy valgdeltakelse, samtidig som en ser at Sogn og Fjordane er en av fylkeskommunene med høyest netto

driftsresultat. Ettersom de empiriske funnene i denne oppgaven har vist at det ikke er noen tydelig sammenheng mellom økonomisk balanse og utgifter knyttet til netto driftsresultat kan en vanskelig i si at det høye netto driftsresultatet til Sogn og Fjordane har sammenheng med utgiftsnivået knyttet til politisk virksomhet. På tross av dette er det interessant å merke seg at to av de fem fylkeskommunene med høyest utgifter knyttet til politisk virksomhet, har høyest netto driftsresultat.

Et interessant moment i forhold til Sogn og Fjordane er at som en følge av endringer i inntektssystemet gjennom den nye kostnadsnøkkelen i Kommuneproposisjonen for 2015, får Sogn og Fjordane betydelig mindre inntekter i årene som kommer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014; Oldeide, Fossheim, og Stølen, 2014). I så måte er det særs interessant at Sogn og Fjordane har betydelig høyere utgifter knyttet til politisk virksomhet enn fylkeskommuner det er naturlig å sammenligne Sogn og Fjordane med. Det er naturlig å anta at den nye kostnadsnøkkelen vil påvirke utgiftsnivået deres knyttet til politisk virksomhet. Som en følge av dette kan det tenkes at utgiftsnivået til Sogn og Fjordane knyttet til politisk virksomhet vil bli ytterligere aktualisert i årene som kommer.

Et fellestrekk for de fylkeskommunene med lavest utgifter per innbygger knyttet til politisk virksomhet er at de alle har høyt innbyggertall. I motsetning til dette ser en at ingen av fylkeskommunene som har høyt innbyggertall, har høye utgifter knyttet til politisk virksomhet. Dermed kan en ut i fra de empiriske funnene i denne oppgaven tilsynelatende hevde at den viktigste faktoren som fører til lave utgifter er høyt innbyggertall. For de resterende faktorene varierer verdiene til fylkeskommunene mer, bortsett fra når det gjelder politisk styringsmodell. Samtlige av fylkeskommunene med utgiftsnivå som kan betegnes som lavt, har beholdt den tradisjonelle politiske styringsmodellen. På tross av dette kan en ikke si at det å beholde den tradisjonelle politiske styringsmodellen alene er en garantist for lavt utgiftsnivå. Fylkeskommuner som Finnmark og Sogn og Fjordane har beholdt den tradisjonelle politiske styringsmodellen, samtidig som de har høye utgifter. Med andre ord ser man for fylkeskommunene med lavest utgifter per innbygger knyttet til politisk virksomhet, at det er flere faktorer som fører til lave utgifter, og det er vanskelig å peke på en enkelt faktor som påvirker mer enn de andre.

Felles for tre av de fem fylkeskommunene med høyest utgifter knyttet til politisk virksomhet er at de er våre nordligste fylkeskommuner. En mulig årsak til dette, i tillegg til de beskrevne forklaringsvariablene, er det som blir betegnet som Nord-Norge-tilskuddet. Dette er et

tilskudd som gis til våre tre nordligste fylker som et regionalpolitisk virkemiddel. Det skal bidra til bedre tjenestetilbud enn ellers i landet, i tillegg til å gjøre det «mulig med en høy, fylkeskommunal sysselsetting i områder med et konjunkturavhengig næringsliv» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 75). Som en følge av dette vil dette bidra til å øke inntektene til Finnmark, Nordland og Troms, noe som videre kan tenkes å påvirke deres utgifter knyttet til politisk virksomhet ettersom de da har mer ressurser å bruke på politisk virksomhet.

Kort oppsummert viser gjennomgangen av fylkeskommunene som representerer ytterpunktene i variasjonen i utgifter knyttet til politisk virksomhet, at det for samtlige er flere faktorer som er tilstede som fører til de høye eller lave utgiftene, og ikke en enkelt. Dersom en skal trekke frem en faktor som tilsynelatende har større påvirkning enn de andre, vil det være høyt innbyggertall som fører til reduksjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger.

I forhold til Vest-Agder fylkeskommune ser en at det er ingenting ved de empiriske funnene som tilsier at utgiftsnivået knyttet til politisk virksomhet per innbygger skulle være noe annet enn gjennomsnittlig. Bortsett fra lav geografisk utstrekning er det lite som taler for at utgiftsnivået til Vest-Agder fylkeskommune skulle skille seg ut verken i høy eller lav retning.

Generelt vil det naturligvis være andre faktorer som også påvirker det fylkeskommunale utgiftsnivået knyttet til politisk virksomhet, men det er rimelig å anta at de forklaringsvariabler som er valgt, i sum kan forklare hovedvekten av den variasjon vi finner.

Determinisme eller voluntarisme?

Ettersom en ser at omgivelsene påvirker fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger, vil det være interessant og kort drøfte fylkeskommunenes mulighet til og selv påvirke disse utgiftene med utgangspunkt i begrepene determinisme og voluntarisme (Schreyogg, 1980), samt betydningen av strategiske valg (Child, 1972).

I forhold til fellestrekk ved de variablene som fører til økning og reduksjon i utgifter knyttet til politisk virksomhet, ser en et mønster som peker i retning av at de i hovedsak er av naturgitt karakter, og dermed i stor grad preget av dagens fylkeskommunale struktur. Variablene dette dreier seg om er størrelse i form av innbyggertall og geografisk utstrekning. Dette vil med andre ord si at fylkeskommunenes mulighet til og selv påvirke disse utgiftene, til dels er preget av determinisme, fremfor voluntarisme (Schreyogg, 1980). Grunnen til dette

er at fylkeskommunene vanskelig kan påvirke innbyggertallet og deres geografiske utstrekning. Riktignok er det en pågående debatt innen kontingensteoriene om omgivelsenes betydning for en organisasjon, kontra betydningen av strategiske valg gjort av ledere i organisasjonen, jamfør Child (1972), men det kan være liten tvil om at strategiske valg i fylkeskommunene vanskelig kan påvirke forhold som innbyggertall og geografisk utstrekning uten å endre på den fylkeskommunale strukturen.

Samtidig som disse variablene er preget av determinisme i forhold til fylkeskommunenes muligheter til å påvirke, finnes også variabler som påvirker utgiftsnivået, som er mer preget av voluntarisme for fylkeskommunene sin del. Variabelen dette gjelder er politisk styringsmodell. Til forskjell fra innbyggertall og geografisk utstrekning, er dette forhold som fylkeskommunene selv kan påvirke. I hovedsak gjelder dette valget om å endre politisk styringsmodell. Ut i fra dette kan man si at fylkeskommunene sine muligheter til og selv påvirke utgiftene knyttet til politisk virksomhet er preget av både determinisme og voluntarisme på samme tid, selv om en ser at hovedvekten ligger på determinisme som følge av den sterke påvirkningen fra dagens fylkeskommunale struktur.

Videre ser en i tillegg at utgiftsnivået for fylkeskommunene samlet sett, er lite preget av determinisme. Dette ser en tydelig gjennom hypotese 8, der de empiriske funnene viser at utgiftsnivået svinger nærmest fra år til år. Utgiftsnivået påvirkes dermed av de valg som blir tatt i samtiden, selv om ikke disse nødvendigvis blir tatt av fylkeskommunene selv, og er ikke priggitt tidligere beslutninger og handlinger. I forhold til muligheter til samlet sett å redusere utgiftene knyttet til politisk virksomhet, skulle dette tilsi at de er gode.

6.4 Hva påvirker ikke fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet?

De empiriske funnene i denne oppgaven viser at følgende forklaringsvariabler tilsynelatende har ingen reell påvirkning på fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet; konjunkturutvikling, politisk tyngdepunkt, brudd i politisk tyngdepunkt samt tidligere historie og tradisjon. Disse kan dermed heller ikke bidra til å forklare de variasjoner vi ser. På tross av at de ikke kan bidra til å forklare den variasjonen vi ser, er disse funnene på mange måter like interessante som funnene som viser hvilke faktorer som påvirker utgiftene. Det faktum at de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet ikke påvirkes av eksempelvis konjunkturutvikling, er ut i fra tidligere beskrevet teori svært interessant. Dette vil da si at

disse utgiftene ikke påvirkes av en utvikling som preges nær sagt alt annet i samfunnet. For resten av samfunnet vil konjunkturutviklingen være bestemmende for alt i fra store bedrifter til hverdagen til enkeltpersoner. At den fylkeskommunale politikken tilsynelatende er avskjermet fra dette, er både interessant og overraskende.

Av de variablene som ikke kan bidra til å forklare variasjon, er kanskje politisk tyngdepunkt og brudd i politisk tyngdepunkt mest interessant. De empiriske funnene i denne oppgaven viser at politiske ideologier og brudd i disse ikke har noen reell påvirkning på utgifter knyttet til politisk virksomhet. Med andre ord er det andre faktorer som har større påvirkningskraft enn de ulike politiske ideologiene og brudd i disse. Dette kan tyde på at de ideologiske forskjellene mellom de ulike partiene er mindre enn på for eksempel stortinget. I så måte stemmer funnene i denne oppgaven overens med det Skare (1996) hevder; betydningen av partipolitikk er mindre på lokalt nivå enn på nasjonalt nivå.

En måte å forstå dette på, er ved hjelp av begrepene «logic of appropriateness» og «logic of consequensiality» til March og Olsen (1989). Logic of appropriateness forklares av March og Olsen på følgende måte;

«Political institutions are collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations» (March og Olsen, 1989, s. 160)

Når individer blir en del av en institusjon, forsøker disse individene å avdekke hva som blir regnet som passende oppførsel, samtidig som de andre medlemmer av institusjonen lærer dette bort. Logic of consequensiality står som en kontrast til dette og handlinger basert på denne logikken blir beskrevet på følgende måte;

«Behavior is willfull, reflecting an attempt to make outcomes fulfill subjective desires, to the extent possible» (March og Olsen, 1989, s. 160)

Ut i fra sistnevnte logikk en rasjonell person en som er i kontakt med virkeligheten, mens ut i fra førstnevnte logikk er en rasjonell person en som er i kontakt med sin identitet.

Knyttet til fraværet av betydningen av politiske ideologier vil dette kunne forklares ut i fra at en «logic of appropriateness» er gjeldende. Det er de felles normene, tankesettet og verdiene som bestemmer og påvirker utgiftene knyttet til politisk virksomhet, fremfor de ulike politiske ideologiene. Ettersom netto driftsresultat for de ulike fylkeskommunene generelt viser at det finnes handlingsrom, kunne fylkestingspolitikkerne i utgangspunktet gjort endringer i for

eksempel avlønning av politikere, men det kan tenkes at dette da ville vært i strid med en praksis som har blitt utviklet over tid, og som blir sett på som passende. Dersom «logic of consequensiality» hadde vært gjeldende, ville en hatt større tilbøyelighet til å bruke handlingsrommet i økonomien til og eksempelvis øke avlønningen. Et interessant moment i denne sammenheng er at fraværet av politiske skillelinjer i den fylkeskommunale politikken, (som forklares ut i fra «logic of appropriateness»), blir nevnt som en årsak til den lave valgdeltakelsen. I forhold til legitimitetsproblemene til fylkeskommunen som en følge av lav deltagelse, er det dermed naturlig å tenke at det er lite ønskelig at en «logic of appropriateness» skal være gjeldende.

En annen forklaring på fraværet av betydningen av ideologiske skillelinjer finner vi i rapporten *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i et sammenlignende perspektiv* av Saxi, Bukve, Gjertsen, Gustavsen og Langeland (2014). I denne rapporten kan man lese at Arbeiderpartiet høsten 2013 var i koalisjon med Høyre i tre av fire fylkeskommuner som har innført parlamentarisme. I følge Saxi mfl. Kan dette tilsynelatende tyde på at den fylkeskommunale politikken har en annen dynamikk en den nasjonale. Som en mulig forklaring på dette vises det til følgende sitat fra en sentral politiker i posisjon i Nordland;

«Årsakene til at det går bra, det er at mange av de områdene at Arbeiderpartiet og Høyre skiller seg klart fra hverandre ikke er områder som fylkeskommunen styrer med» (Saxi m.fl, 2014, s. 71).

Andre forklaringer kan være at Arbeiderpartiet og Høyre i mange saker faktisk er enige med hverandre, eller at de store partiene ikke vil at små partier, som kommer på vippen, skal få stor makt. Sistnevnte ettersom det kan oppfattes som et demokratiproblem (Saxi m.fl, 2014).

Med andre ord kan blant annet de fylkeskommunale oppgavene i seg selv være en mulig årsak til fraværet av betydningen av politiske ideologier, i tillegg til «logic of appropriateness» og «logic of consequensiality». Det kan også tenkes at de fylkeskommunale oppgavene gir grobunn for en «logic of appropriateness».

Som nevnt viser de empiriske funnene at heller ikke tradisjon og kontinuitet i fylkeskommunene har en effekt på fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet. Dette vil si at utviklingen innen disse utgiftene ikke er preget av determinisme slik de ble fremsatt gjennom hypotese 8. Snarere påvirkes disse utgiftene kontinuerlig og øker og synker vekselvis. I forhold til muligheter til å påvirke disse utgiftene vil dette dermed si at

mulighetene er preget av voluntarisme fremfor determinisme; de er ikke fastlåst av tidligere valg, men lar seg påvirke og endre. Hvorvidt dette også gjelder de enkelte fylkeskommuner sin mulighet til å påvirke eget utgiftsnivå, vil bli diskutert i neste avsnitt.

6.5 Sammenheng mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse

Som nevnt tidligere vil jeg i denne delen av oppgaven avslutningsvis belyse den tredje problemstillingen;

3. Er det en sammenheng mellom valgdeltakelse ved fylkestingsvalg og utgifter knyttet til politisk virksomhet?

Som vist tidligere, er det store variasjoner i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet. Som en følge av dette er det dermed naturlig å spørre seg hva en faktisk får igjen for økt ressursbruk, og særlig hvorvidt valgdeltakelsen i den enkelte fylkeskommune øker i takt med ressursbruken. Sistnevnte ettersom legitimitetsproblemene til fylkeskommunene i stor grad relateres til lav valgdeltakelse ved fylkestingsvalg. Ideelt sett burde en sett en klar sammenheng i retning av at økt ressursbruk fører til økt valgdeltakelse. Dersom en ser en sammenheng, vil en da kunne argumentere for høye utgifter knyttet til politisk virksomhet, og motsatt dersom en ikke ser en sammenheng. I tillegg til dette er det interessant å se på hvilken effekt innføring av parlamentarisme som politisk styringsmodell har på valgdeltakelsen i de aktuelle fylkeskommuner, vurdert opp mot økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet. Dette er interessant ettersom et av hovedargumentene bak innføring av parlamentarisme, er økt valgdeltakelse gjennom tydeliggjøring av politiske skillelinjer og ansvar.

Sammenhengen mellom valgdeltakelse ved fylkestingsvalget i 2011 og utgifter knyttet til politisk virksomhet illustreres grafisk gjennom prikkdiagrammet nedenfor. For øvrig har jeg valgt å bruke utgifter knyttet til politisk virksomhet for fylkeskommunene som helhet, fremfor per innbygger. Grunnen til dette er at det er sammenhengen mellom total ressursbruk og valgdeltakelse som er interessant i dette tilfellet, snarere enn ressursbruk per innbygger. Tallene for utgifter knyttet til politisk virksomhet er for 2011, ettersom sist fylkestingsvalg var i 2011.

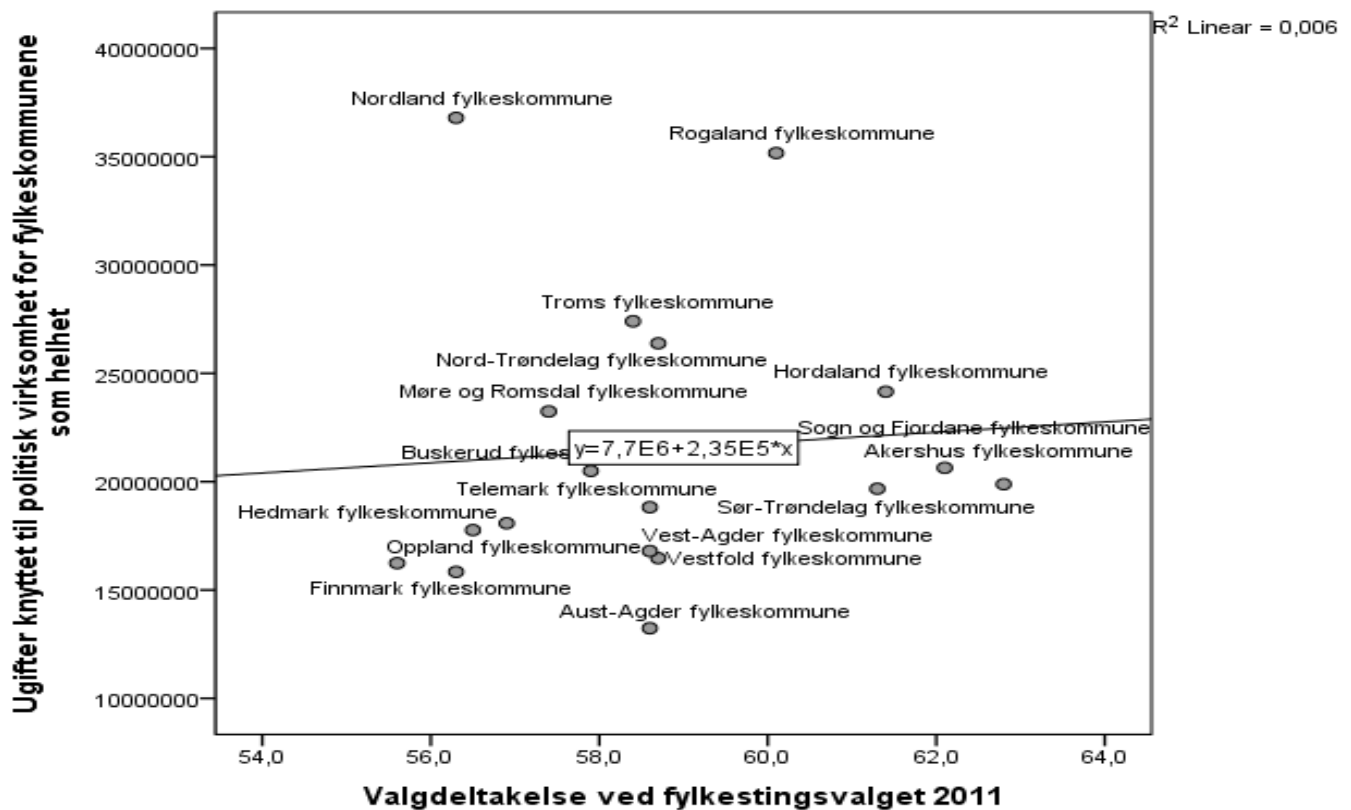


Diagram 6.9 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse

Dersom økt ressursbruk knyttet til politisk virksomhet skulle legitimeres ut ifra tilsvarende økning i valgdeltakelse, skulle man i diagrammet ovenfor sett et prikkemønster som tydelig beveget seg fra nederste venstre hjørne og opp mot øverste hjørne til høyre. Rent konkret ville det innebære at de fylkeskommunene som hadde over gjennomsnittlig høye utgifter knyttet til politisk virksomhet (21 504 166 kroner i gjennomsnitt), også hadde over gjennomsnittlig høy valgdeltakelse (59,9 prosent i gjennomsnitt). Dette ville da tydet på at større utgifter knyttet til politisk virksomhet fylkeskommunene, fører til større valgdeltakelse i den enkelte fylkeskommunene ved fylkestingsvalg. Dersom man studerer diagrammet ovenfor nøye kan man til dels se et svakt mønster som peker i retningen beskrevet ovenfor. Man kan se en svak tendens til at enkelte av fylkeskommunene med over gjennomsnittlige utgifter knyttet til politisk virksomhet, har over gjennomsnittlig høy valgdeltakelse. På tross av dette, er mønsteret så svakt og lite tydelig, at man i hovedsak med rimelighet kan si at diagrammet ovenfor ikke viser noe mønster i en slik retning. Tvert imot ser man i realiteten ikke et mønster som peker i en bestemt retning overhodet. Man ser hverken at økt ressursbruk fører til økning, eller til nedgang i valgdeltakelse. Dette ser man blant annet ved at de to fylkeskommunene som har høyest og lavest valgdeltakelse, har forholdsvis like utgifter

knyttet til politisk virksomhet. Videre ser man i tillegg at de seks fylkeskommunene med størst utgifter (Nordland, Rogaland, Troms, Nord-Trøndelag, Hordaland og Møre og Romsdal) har en valgdeltakelse som strekker seg fra godt under gjennomsnittet til godt over gjennomsnittet. Tilsvarende ser man at de fem fylkeskommunene med lavest utgifter knyttet til politisk virksomhet (Aust-Agder, Finnmark, Oppland, Vestfold og Vest-Agder), har en valgdeltakelse som varierer sterkt. Fraværet av mønster ser man også dersom man sammenligner utgiftene til flere av fylkeskommunene som har lav valgdeltakelse. Nordland og Finnmark har nesten identisk valgdeltakelse, samtidig som de har henholdsvis høyest og nest lavest nivå på utgifter knyttet til politisk virksomhet. Det samme ser man for henholdsvis Troms og Nord-Trøndelag på den ene siden, og Aust-Agder og Vestfold på den andre siden. Først nevnte har høye utgifter, sistnevnte har lave utgifter. Fellesnevneren for alle fire er at de har nærmest identisk valgdeltakelse.

Ut i fra dette kan man med rimelighet hevde at det ikke finnes noen sammenheng mellom fylkeskommuners utgifter knyttet til politisk virksomhet, og valgdeltakelse i de enkelte fylkeskommuner. Man ser hverken at større ressursbruk fører til økning- eller til nedgang i valgdeltakelse, tilsynelatende har det ingen effekt. Ut i fra legitimitetsproblemene til fylkeskommunene er det dermed vanskelig å se at disse skal kunne reduseres gjennom økt ressursbruk knyttet til politisk virksomhet, noe som kunne tenkes hadde vært tilfelle dersom man hadde sett en sammenheng i positiv retning.

Hva så med de fylkeskommunene som har innført parlamentarisme - har disse høyere valgdeltakelse enn de som har valgt å beholde den tradisjonelle politiske styringsmodellen? Som vist tidligere, og beskrevet i teori tidligere i oppgaven, fører en innføring av parlamentarisme som politisk styringsmodell til høyere utgifter, samtidig som et av argumentene bak innføringen er økt valgdeltakelse (Saxi, 2009). Et interessant spørsmål knyttet til dette er naturlig nok hvorvidt innføringen av parlamentarisme betaler seg i form av økt valgdeltakelse, og dermed økt legitimitet for fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsorgan.

Diagrammet nedenfor viser fordelingen av fylkeskommuner som har over eller under gjennomsnittlig valgdeltakelse, med utgangspunkt i den politiske styringsmodellen;

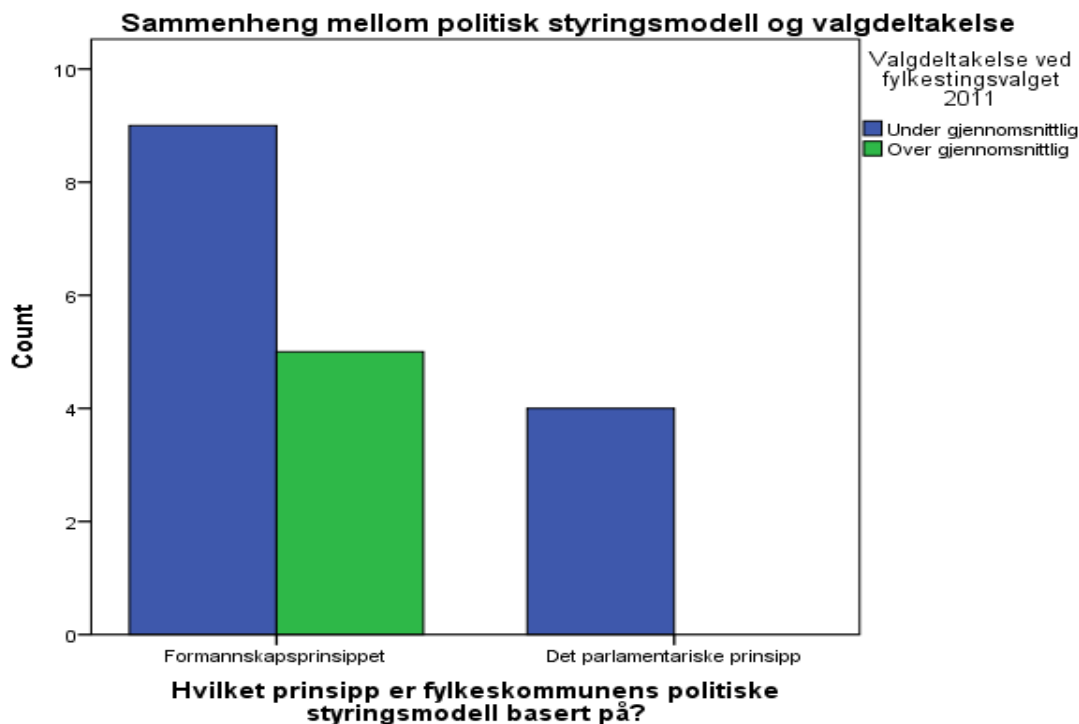


Diagram 6.10 Politisk styringsmodell og valgdeltakelse

Ettersom økt valgdeltakelse er at av de viktigste argumentene bak innføring av parlamentarisme, skulle man i utgangspunktet forvente at fylkeskommuner som har innført parlamentarisme har over gjennomsnittlig valgdeltakelse. Det man derimot ser, er at ingen av fylkeskommunene som innført parlamentarisme har over gjennomsnittlig høy valgdeltakelse (se også krysstabellanalyse i vedlegg 3.2). Samtlige av de fem fylkeskommunene som har over gjennomsnittlig valgdeltakelse, har valgt å beholde den tradisjonelle politiske styringsmodellen. Kort oppsummert kan man med utgangspunkt i dette med rimelighet slå fast at innføring av parlamentarisme i fylkeskommuner ikke fører til økt valgdeltakelse alene. Man ser at det er andre faktorer som spiller en større rolle. Samtidig som innføring av parlamentarisme ikke fører til økning i valgdeltakelse, har empiriske funn vist at det fører til en økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet, jmfør hypotese 7. Som tidligere beskrevet, har en innføring av parlamentarisme flere positive effekter, men i forhold til fylkeskommunenes legitimitet ut i fra valgdeltakelse, kan det synes som om de positive effektene er heller begrensede. Av positive effekter vil en innføring av parlamentarisme føre til bedre økonomisk styring i følge Saxi (2009) I vedlegg 6.1 ser en at dette også er tilfelle. De fylkeskommuner som har innført parlamentarisme har i gjennomsnitt gjennomgående høyere netto driftsresultat enn de fylkeskommunene som ikke har innført parlamentarisme. Hvorvidt dette faktisk skyldes parlamentarisme og ikke andre forhold, kan en ikke garantere for

ettersom antallet fylkeskommuner bare er fire, kontra 14 fylkeskommuner som har beholdt den tradisjonelle politiske styringsmodellen. På tross av at en ser dette mønsteret, vil argumentets tyngde alene være diskutabelt, ettersom den fylkeskommunale økonomien generelt betegnes som robust, også for de fylkeskommuner som har valgt å beholde den tradisjonelle politiske styringsmodellen.

Hvorvidt innføring av parlamentarisme fører til mer effektive beslutningsprosesser, mer tydeliggjøring av politiske roller og at en lettere kan få til helhetlige politiske løsninger, lar seg ikke måle i denne oppgaven. Det kan tenkes at innføring av parlamentarisme bidrar til dette, men uansett kan det hevdes at fylkeskommunens generelle legitimitet som folkevalgt forvaltningsnivå i hovedsak stammer fra valgdeltakelse ved fylkestingsvalg.

Tidligere empiriske funn i denne oppgaven viser tre ulike variabler som fører til økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet. Enkelte av variablene er som nevnt preget av determinisme i forhold til fylkeskommunenes påvirkningsmuligheter, men i motsetning til dette er valg av politisk styringsmodell og innføring av parlamentarisme preget av voluntarisme. Med utgangspunkt i funnene i denne oppgaven kan det tilsynelatende argumenteres for at ressursene brukt på innføring av parlamentarisme, med hell i fremtiden heller kunne blitt brukt på andre tiltak, dersom ønsket utelukkende er å øke valgdeltakelsen.

7. Avsluttende kommentarer og sammendrag

Formålet med denne oppgaven var først å redegjøre for hvorvidt det finnes variasjoner i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet. Deretter var målet å forklare disse variasjonene ved hjelp av ulike forklaringsvariabler, før fokuset avslutningsvis ble rettet mot hvorvidt en ser en sammenheng mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse.

Oppgavens relevans tok utgangspunkt i fylkeskommunens legitimitetsproblemer og trussel om nedleggelse, blant annet beskrevet i flere stortingsmeldinger, kommuneproposisjonen for 2015 og Høyre sitt stortingsvalgprogram for 2013-2017. Følgende problemstillinger er blitt belyst;

- 1. I hvilken grad er det forskjeller mellom norske fylkeskommuner når det gjelder utgifter knyttet til politisk virksomhet?*
- 2. Hva kan forklare forskjellene i fylkenes utgifter knyttet til politisk virksomhet?*
- 3. Er det en sammenheng mellom valgdeltakelse og utgifter knyttet til politisk virksomhet?*

7.1 I hvilken grad er det variasjon i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet?

I forhold til den første problemstillingen er det liten tvil om at det finnes til dels store variasjoner i de enkelte fylkeskommuners utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger. Finnmark fylkeskommune har eksempelvis over fem ganger så høye utgifter per innbygger som Akershus fylkeskommune. Variasjonene er store både dersom man ser på utgiftene for de ulike fylkeskommunene som helhet, og dersom man ser på utgifter per innbygger. I diagram 5.1 ser man et tydelig skille mellom de fem fylkeskommunene med størst utgifter per innbygger (Finnmark, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Troms og Nordland), mellom midtsjiktet, og mellom de fire med minst utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger (Akershus, Hordaland, Østfold og Sør-Trøndelag). Hva som kan forklare disse forskjellene vil bli oppsummert i neste avsnitt.

7.2 Hva kan forklare variasjonen i fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet?

De empiriske funnene i denne oppgaven viser at innbyggertall, geografisk utstrekning og politisk styringsmodell påvirker fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet. Et tydelig trekk ved de empiriske funnene er at det tilsynelatende er summen av flere forklaringsvariabler som fører til høye eller lave utgifter knyttet til politisk virksomhet, snarere enn én enkelt faktor. Eksempelvis har et klart flertall av fylkeskommunene med et utgiftsnivå som skiller seg ut i høy eller lav retning, minst to av tre forklaringsvariabler som fører til høye utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger tilstede.

Et fellestrekk ved de forklaringsvariablene som tilsynelatende påvirker mest, er at de er preget av determinisme i forhold fylkeskommunenes mulighet til og selv påvirke disse utgiftene. Trekk ved omgivelsene som innbyggertall og geografisk utstrekning lar seg vanskelig påvirke av strategiske valg gjort av fylkeskommunene. I forhold til Child (1972) sine tanker om betydningen av strategiske valg kontra determinisme som en følge omgivelsenes betydning, er det ikke urimelig å anta at fylkeskommunene kan fatte strategiske valg som kan påvirke deres utgiftsnivå tilsvarende omgivelsenes påvirkning. Samtidig ser en at omgivelsenes betydning for den variasjon vi ser i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet er udiskutabel, og vanskelig kan endres direkte gjennom strategiske valg.

Av fylkeskommuner som har høye utgifter, lar alle seg forklare ut i fra de empiriske funnene i denne oppgaven, bortsett fra Sogn og Fjordane. Med unntak av lavt innbyggertall, er det lite som skulle tilsi at Sogn og Fjordane er den fylkeskommunen med nest høyest utgifter knyttet til politisk virksomhet. En mulig forklaring er plasseringen av fylkeshovedstaden i bygden Hermansverk - med den ekstra reisevirksomhet dette potensielt kan medføre, uten at dette har blitt studert mer inngående. Sogn og Fjordane fylkeskommune selv kunne ikke forklare det høye utgiftsnivået uten å foreta en grundig analyse, noe som dessverre ikke var aktuelt på nåværende tidspunkt fra deres side.

For fylkeskommunene med det som kan karakteriseres som lave utgifter, tyder de empiriske funnene på at lavt innbyggertall kan være den mest avgjørende faktoren, ettersom samtlige av fylkeskommunene med lave utgifter har lavt innbyggertall. Andre forhold som fører til lavt utgiftsnivå er lav geografisk utstrekning, tradisjonell politisk styringsmodell og lavt netto driftsresultat.

Utgangspunktet for denne oppgaven var Vest-Agder fylkeskommune, en kort oppsummering av funnene vedrørende Vest-Agder fylkeskommunene er dermed hensiktsmessig. Sammenlignet med de andre fylkeskommunene er utgiftsnivået til Vest-Agder fylkeskommune per innbygger knyttet til politisk virksomhet gjennomsnittlig. Dette gjenspeiles også i de empiriske funnene vedrørende hvilke forklaringsvariabler som fører til økning eller reduksjon i utgiftsnivået, bortsett fra liten geografisk utstrekning er det lite ved som skulle tilsi at Vest-Agder fylkeskommune skulle ha noe annet enn det utgiftsnivået de har i dag.

7.3 Kommentarer til forklaringsvariabler ikke påvirker utgifter knyttet til politisk virksomhet

Av de forklaringsvariablene som viste seg og ikke påvirke fylkeskommunenes utgifter knyttet til politisk virksomhet var det enkelte effekter som var mer som forventet, mens andre var mer overraskende. Spesielt det faktum at hverken politisk tyngdepunkt på fylkestinget eller brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestinget påvirker utgiftene knyttet til politisk virksomhet i nevneverdig grad, er overraskende. Som tidligere vist kan dette forklares ut i fra at det tilsynelatende er en «logic of appropriateness» som er gjeldende, og ikke en «logic of consequentiality» (March og Olsen, 1989). Dette vil med andre ord si at det er andre verdier enn de rent partiideologiske som har betydning for den variasjon vi ser i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet. En alternativ forklaring kan være at de fylkeskommunale oppgavene i seg selv ikke er innen de områder der de politiske skillelinjene er størst, noe som kan forklare hvorfor eksempelvis Arbeiderpartiet og Høyre kan samarbeide i flere av fylkeskommunene som har innført parlamentarisme. Forøvrig vil det være naturlig å anta at den lave valgdeltakelsen også påvirkes av fraværet av betydningen av politisk ideologi. Valg av hvilket parti man skal stemme på blir sannsynligvis ikke enklere dersom de ideologiske forskjellene blir mindre.

Det er også overraskende at konjunkturutviklingen i de enkelte fylkeskommuner ikke påvirker utgifter knyttet til politisk virksomhet, ettersom dette påvirker nær sagt alt annet i samfunnet. Med tanke på at de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet svinger med over 20 000 000, skulle en i utgangspunktet tro at disse utgiftene blir påvirket av den generelle konjunkturutviklingen i de enkelte fylkeskommuner. De empiriske funnene viser derimot at disse utgiftene tilsynelatende er skjermet fra dette.

I forhold til funnene vedrørende en utvikling innen utgifter knyttet til politisk virksomhet som er inkrementell og preget av tradisjon og kontinuitet - og mer en «logic of appropriateness» fremfor en «logic of consequensiality» - vil dette være mer naturlig. En har i de siste årene sett en betydelig endring i de fylkeskommunale oppgaver, og det vil være mer overraskende at den fylkeskommunale politikken ikke påvirkes av dette, enn at den blir påvirket.

7.4 Fører større ressursbruk knyttet til politisk virksomhet til større valgdeltakelse?

Funnene i denne oppgaven viser at økt ressursbruk knyttet til politisk virksomhet ikke fører til økt valgdeltakelse. En økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet fører hverken til økning eller nedgang i valgdeltakelse, tilsynelatende har det ingen effekt overhodet. Dersom målet utelukkende er å øke valgdeltakelsen, vil det med andre ord være lite hensiktsmessig å øke utgiftsnivået knyttet til politisk virksomhet. I den sammenheng er det interessant at eksempelvis Sogn og Fjordane fylkeskommune har et svært høyt utgiftsnivå per innbygger, uten at det tilsynelatende er en naturlig grunn til det, samtidig som valgdeltakelsen er gjennomsnittlig. Ut i fra dette kan det være rimelig å stille spørsmål ved hva en egentlig får igjen for den ekstra ressursbruken i Sogn og Fjordane? For et forvaltningsnivå som sliter med legitimitetsproblemer kan det tenkes at det vil være lite gunstig ressursbruk som i utgangspunktet vanskelig lar seg forklare. I forhold til de fire fylkeskommunene som har innført parlamentarisme som politisk styringsmodell, blant annet med mål om å øke valgdeltakelsen, ser en heller ikke at dette fører til økt valgdeltakelse. Samtidig viser empiriske funn at parlamentarisme øker utgiftsnivået knyttet til politisk virksomhet. Betydningen av dette og videre refleksjoner, vil bli beskrevet mer inngående i senere avsnitt.

7.5 Refleksjoner som følge av de empiriske funnene

Videre refleksjoner som følge av de empiriske funnene i denne oppgaven dreier seg i hovedsak om konsekvenser av Kommuneproposisjonen for 2015 samt innføring av parlamentarisme som tiltak for å øke valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg.

I Kommuneproposisjonen for 2015 ble det lansert en ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Dette innebærer at enkelte fylkeskommuner får reduserte inntekter, mens andre får økte inntekter. Gjennom en omlegging av den fylkeskommunale finansieringen kan det tenkes at en situasjon lik den vi har sett i primærkommune kan oppstå i enkelte

fylkeskommuner. I primærkommunene har vi sett at enkelte kommuner har kuttet antall politiske representanter for å redusere sine utgifter knyttet til politisk virksomhet. De empiriske funnene i denne oppgaven viser at hverken strukturelle endringer eller økte utgifter knyttet til politisk virksomhet påvirker valgdeltakelsen, samtidig som det er store variasjoner i disse utgiftene. Dersom scenarioet ovenfor blir en realitet, vil funnene i denne oppgaven kunne tilsa at det finnes rom for kutt i de fylkeskommunale utgiftene knyttet til politisk virksomhet, uten at valgdeltakelsen påvirkes. De store variasjonene i antall representanter på fylkestingene (varierer fra 33 til 57 representanter, se vedlegg 5.4) taler i tillegg for at dette vil kunne bli aktualisert.

Som beskrevet tidligere ser en ingen sammenheng mellom hvor store utgifter en fylkeskommune har knyttet til politisk virksomhet og hvor stor valgdeltakelsen er ved fylkestingsvalg. En ser heller ingen sammenheng som tilsier at innføring av parlamentarisme fører til økt valgdeltakelse. Dersom en utelukkende ønsker å øke valgdeltakelsen, vil de empiriske funnene i denne oppgaven kunne bidra til en diskusjon om hvorvidt andre tiltak enn innføring av parlamentarisme som politisk styringsmodell vil kunne være mer kostnadseffektive. I denne sammenheng er det viktig å nevne at det er flere aspekter ved innføring av parlamentarisme som har betydning, enn bare valgdeltakelse. Blant annet viser forskning at en blant annet får økt tydeliggjøring av politisk ansvar ved innføring av parlamentarisme, samtidig som en minsker sjansen for at små partier får stor politisk makt (forbehold om flertallsparlamentarisme).

7.6 Sluttkommentar og forslag til videre forskning

Målet med denne oppgaven har vært å trekke større linjer mellom legitimitetsproblemene til fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå og store variasjoner i utgifter knyttet til politisk virksomhet som ikke samsvarer med valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg.

Enkelte av funnene i denne oppgaven var som forventet, mens andre var mer overraskende. Det var på mange måter lite som var overraskende ved funnene vedrørende forklaringsvariablene som påvirker utgifter knyttet til politisk virksomhet. I utgangspunktet var det naturlig å anta at omgivelser både i form av innbyggertall og geografisk utstrekning samt politisk styringsmodell ville påvirke disse utgiftene. Selv om disse effektene var som forventet, betyr det likevel ikke at disse funnene er uten verdi. Denne oppgaven viser

empiriske funn og analyser på et lite undersøkt fenomen og forskningsfelt, og den gir derfor godt grunnlag for videre forskning på et felt hvor det er nødvendig med mer kunnskap.

I forhold til videre forskning vil funnene i denne oppgaven kunne danne grunnlag for interessante studier relatert til blant annet politiske skillelinjer på fylkestinget og måloppnåelse kontra ressursbruk ved tiltak for å øke valgdeltakelsen ved fylkestingsvalg. I denne oppgaven har det ikke vært mulig å gå inn i en dyptgående studie av hva som forklarer utgiftsnivået til Sogn og Fjordane, utover det som har blitt gjort. Dette er naturligvis noe som også kunne vært interessant å forske videre på i en fremtidig studie.

Både i et større samfunnsøkonomisk perspektiv og i forhold til fylkeskommunenes legitimitet vil det på mange måter være ønskelig å redusere variasjonene i utgiftene knyttet til politisk virksomhet per innbygger, særlig siden en ikke ser et korrelerende mønster med valgdeltakelsen. Dette har blitt ytterligere aktualisert gjennom den nye kostnadsnøkkelen til fylkeskommune i Kommuneproposisjonen for 2015. Et nytt inntektssystem for fylkeskommunene vil kunne føre til at enkelte fylkeskommuner må redusere sine utgifter, mens det kan tenkes at andre får mulighet til øke ressursbruken knyttet til politisk virksomhet. Som en følge av dette kan det tenkes at de store variasjonene vi ser i dag kanskje ikke vil være mulige i fremtiden.

Avslutningsvis er det interessant å påpeke at det generelt er overraskende - nytt inntektssystem eller ikke - at en økning i utgifter som blant annet dekker «...partistøtte, utgifter til valgavvikling, Ungdomsting, demokratiprosjekter Interreg.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013b) ikke betaler seg i form av det som kanskje betyr mest for fylkeskommunen som folkevalgt forvaltningsnivå; økt valgdeltakelse og dermed større legitimitet.

Referanseliste

- Aardal, B. (2002). *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforl.
- Aardal, B. (2011). *Det politiske landskap: en studie av stortingsvalget 2009*. Oslo: Cappelen Damm.
- Baldersheim, H. (1984). *Styringsmodellar i storbyane: Hva skjer med våre byer*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Baldersheim, H., og Rose, L. (2000). *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforl.
- Baldersheim, H., og Torsteinsen, H. (2000). *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: handlingsrom og legitimitet* (Vol. 1/2000). Oslo: Instituttet.
- Baldersheim, H., og Torsteinsen, H. (2002). Fylkeskommunens legitimitet - hvor ble den av? *Kommunal økonomi og politikk*, 6(3), 7-33.
- Berg, O. T. (2013). *Fylke Store norske leksikon: Store norske leksikon*.
- Blau, P. M., og Schoenherr, R. A. (1971). *The structure of organizations*. New York: Basic Books.
- Blåka, S., Tjerbo, T., og Zeiner, H. (2012). Kommunal organisering 2012 - Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase *Oslo* (Vol. 2012:21 pp. 220). Oslo.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring: eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget.
- Bukve, O., og Gjerald, O. I. (2007). Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå - frå konsensusstyre til majoritetsstyre. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Burns, T., og Stalker, G. M. (1961). *The management of Innovation*. London: Tavistoc Publications.
- Cap Gemini Ernst & Young. (2002). Evaluering av KOSTRA. Oslo.
- Child, J. (1972). Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice. *Sociology*, 6, 1-22.
- Christensen, T. m., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P., og Roness, P. G. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforl.
- Fimreite, A. L., og Grindheim, J. E. (2007). *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforl.
- Hair, J., Black, W., Babin, B., Anderson, R., og Tatham, R. (2010). *Multivariate Data Analysis* (Vol. Syvende utgave). New Jersey: Pearson Education.
- Hanssen, G. S., Helgesen, M., og Vabo, S. I. (2011). *Politikk og demokrati: en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hedmark Fylkeskommune. (2013). Organisasjonskart. www.hedmark.org: Hedmark fylkeskommune.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforl.
- Herning, L. (2014). Strukturreform. Retrieved 23.04, 2014, from <http://www.regioner.dk/om+regionerne/strukturereform>
- Høyres Hovedorganisasjon. (2013). Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017. from <http://publikasjoner.hoyre.no/hoyre/160/>
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jacobsen, D. I. (2006). Politikk og administrasjon - tvekamp eller lagspill? . *Stat og styring*, 1(35-40).
- Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge. En innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Vigmostad & Bjørke AS.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforl.

- Jacobsen, D. I., og Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforl.
- Jensen, H. T. (2009). Strukturreformen i Danmark. *Plan*, 41(03).
- King, G. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Klausen, J. E. (1999). *Det fylkeskommunale demokrati: valgdeltakelse, brukervedvirkning og holdninger til det fylkeskommunale styringssystemet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2002). *St.meld. nr.19 (2008-2009) - Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-19-2001-2002-/7.html?id=195892>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2006-2007). *St.meld. nr.12 (2006-2007) - Regionale fortrinn – regional framtid*. Oslo: Regjeringen.no Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-12-2006-2007-.html?id=440990>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2013a). Fakta om kommunene og fylkeskommunene. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/forholdet-kommune-stat/fakta-om-kommunene-og-fylkeskommunene.html?id=548623>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2013b). *Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA - Regnskapsåret 2013*. Regjeringen.no: Kommunal- og moderniseringsdepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/KOMM/Hovedveileder2013.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2005). *St.prp. nr. 64 (2003-2004) - Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: www.regjeringen.no Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/regpubl/stprp/20032004/stprp-nr-64-2003-2004-.html?id=209218>.
- Lawrence, P. R., og Lorsch, J. W. (1969). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*: Homewood.
- Lieberson, S. (1991). Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases. 70(2), 307-320. <http://www.jstor.org/stable/2580241>
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling" Through. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517.
- Lindeborg, L., Legné, M., Lidström, A., McCallion, M. S., Fertner, C., Mukka, J., . . . Sandberg, S. (2008). *Regioner i Europa*. Skåne: Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Regionplane- och trafikkontoret.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (2014).
- Lund, B. H. (1999). *Styringssystemet i Oslo kommune: parlamentarisme og desentralisering* s. Kommunenes (Ed.)
- March, J. G., og Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Midtbø, T. (2007). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere: med eksempler i SPSS*. Oslo: Universitetsforl.
- Moe, H. (2014). KOSTRA - husgud eller kommuneplage? *Kommunerevisoren*, 2.
- Mueller, D. C. (1997). *Perspectives on public choice: a handbook*. Cambridge: Cambridge

- University Press.
- Mydske, P. K. (2006). *Skandinaviske regioner - plass for politikk?: det regionale politiske demokrati i utvikling eller for avvikling?* Bergen: Fagbokforl.
- Narud, H. M., og Valen, H. (2007). *Demokrati og ansvar: politisk representasjon i et flerpartisystem*. Oslo: Damm.
- Oldeide, E. B., Fossheim, E., og Stølen, K. A. (2014). Sogn og Fjordane fylkeskommune får 235 mill. kr mindre å rutte med, *NRK - Sogn og Fjordane*. Hentet fra <http://www.nrk.no/sognogfjordane/sogn-og-fjordane-taper-235-mill.-1.11717506>
- Opedal, S., Stigen, I. M., og Laudal, T. (2002). Flat struktur og resultatenheter - utfordringer og strategier for kommunal ledelse (Vol. 21). Oslo.
- Przeworski, A., og Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Ringstad, V. (2011). *Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk for turbulente tider*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Ruud, S., Gjerde, R., Tjernshaugen, K., og Glomnes, L. M. (2013). Mister jobben med Høyres politikk, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Mister-jobben-med-Hoyres-politikk-7194470.html#.UvizGv15PX5>
- Rønning, R., og Skauge, H. (2006). *Vårt politiske Norge: en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforl.
- Saxi, H. P. (2006). Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(03).
- Saxi, H. P. (2009). Parlamentarisme i norske fylkeskommuner - bedre styring og demokrati. *Kommunal økonomi og politikk*, 13(4), 26.
- Saxi, H. P., Bukve, O., Gjertsen, A., Gustavsen, A., og Langeland, A. (2014). Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv: Universitetet i Nordland.
- Schreyogg, G. (1980). Contingency and Choice in Organization Theory. *Organization Studies (Walter de Gruyter GmbH & Co. KG.)*, 1(4), 305-326.
- Servicetorget.no. (2004). Fylkeskommunene. Retrieved 21.03.2014, 2014, from <http://www.servicetorget.no/>
- Skare, A. (1996). Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 12, 239-268.
- Statistisk sentralbyrå. (2011). Kommunestyre- og fylkestingsvalget, 2011. from <http://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalg>
- Statistisk sentralbyrå. (2013a). Fylkeskommuneregnskap, 2012, reviderte tall. <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnfyaar-reviderte/2013-06-17#content>
- Statistisk sentralbyrå. (2013b). Kontrollprogram - KOSTRA. Retrieved 27.03.2014, 2013
- Statistisk sentralbyrå. (2013c). KOSTRA. from <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>
- Statistisk sentralbyrå. (2013d). Stortingsvalet, 9. september 2013.
- Stoltz, G. (2009). Konjunktur *Store norske leksikon*: Store norske leksikon.
- Sydow, J., Schreyogg, G., og Koch, J. (2009). Organizational path dependence: opening the black box.(Report). *Academy of Management Review*, 34(4), 689.
- Thompson, J. D. (2003). *Organizations in action: social science bases of administrative theory*. New Brunswick, N.J: Transaction Publ.
- Thorsnæs, G., og Askheim, S. (2014). Leikanger kommune i Sogn og Fjordane *Store norske leksikon*: Store norske leksikon.
- Thorsnæs, G., og Berg, O. T. (2013). Kommune: *Store norske leksikon*.
- Vest-Agder fylkeskommune. (2014). Politisk organisasjonskart. www.vaf.no: Vest-Agder fylkeskommune.

Vedleggsliste

Vedlegg 1 – Deskriptive analyser knyttet til diagrammene i kapittel 5

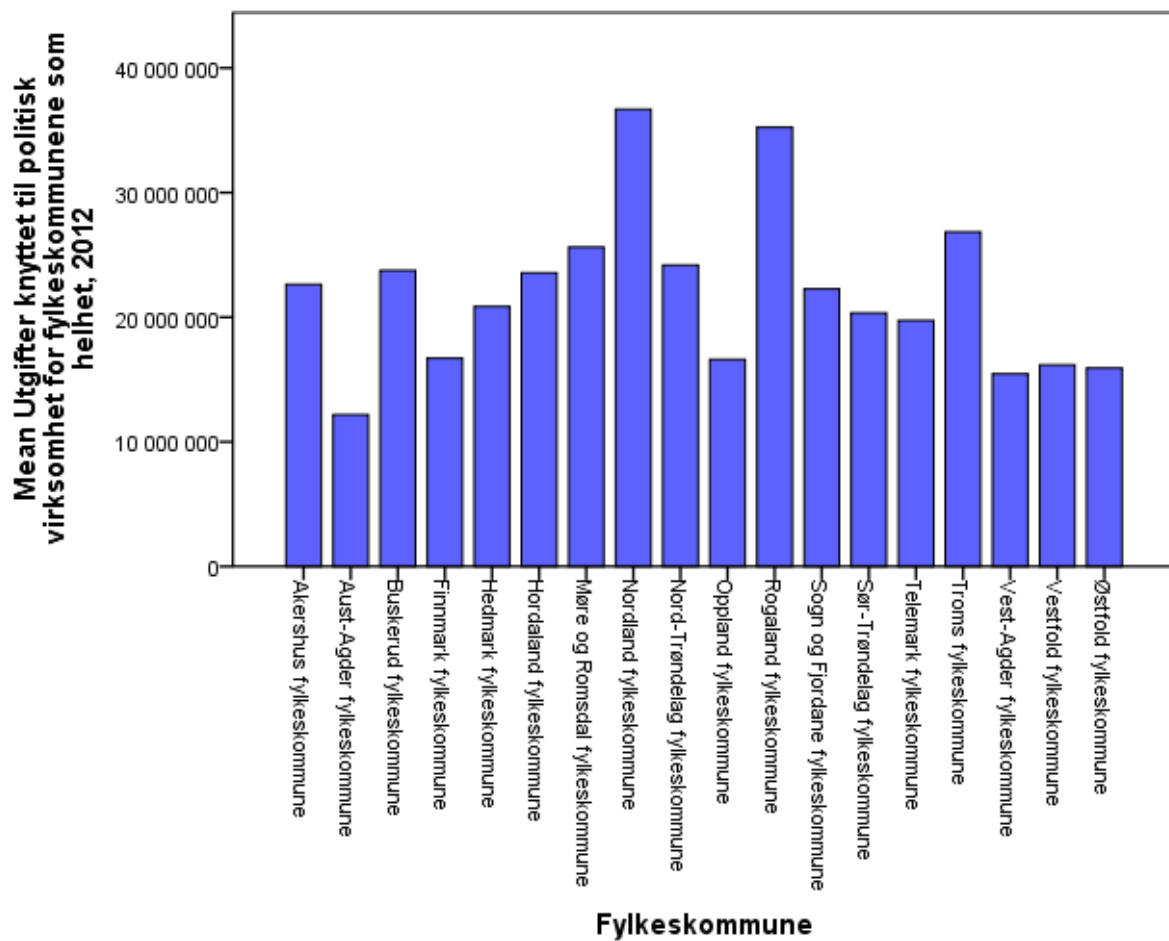
1.1 Utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger

Statistics

Utgifter knyttet til politisk virksomhet i kroner per innbygger, 2012

N	Valid	18
	Missing	0
Mean		110,00
Std. Deviation		54,235
Range		184
Minimum		40
Maximum		224

1.2 Utgifter knyttet til politisk virksomhet for fylkeskommunene som helhet



1.3 Innbyggertall i fylkeskommuner

Statistics

Folkemengde i fylkeskommuner

N	Valid	18
	Missing	0
Mean		245961,61
Std. Deviation		136445,219
Range		491865
Minimum		74534
Maximum		566399
Sum		4427309

1.4 Geografisk utstrekning (areal)

Statistics

Fylkenes geografiske utstrekning

N	Valid	19
	Missing	0
Mean		17042,63
Median		15299,00
Mode		454 ^a
Std. Deviation		12425,982
Range		48164
Minimum		454
Maximum		48618
Sum		323810
Percentiles	25	7276,00
	50	15299,00
	75	25192,00

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

1.5 Utvikling innen sysselsetting

Statistics

Utvikling innen sysselsetting

2007-2012

N	Valid	18
	Missing	0
Mean		3,044
Std. Deviation		2,7971
Range		10,4
Minimum		-,7
Maximum		9,7
Sum		54,8

1.6 Fylkeskommunenes politiske styringsmodell

Statistics

Hvilket prinsipp er fylkeskommunens politiske styringsmodell basert på?

N	Valid	18
	Missing	0

Mode	1
Sum	22

Hvilket prinsipp er fylkeskommunens politiske styringsmodell basert på?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Formannskapsprinsippet	14	77,8	77,8	77,8
Valid Det parlamentariske prinsipp	4	22,2	22,2	100,0
Total	18	100,0	100,0	

1.7 Økonomisk balanse i fylkeskommunene

Statistics

Gjennomsnittlig netto driftsresultat, 2010-2012

N	Valid	18
	Missing	0
Mean		211662947,22
Median		193806649,50
Mode		74947333 ^a
Std. Deviation		95559792,703
Variance		9131673981363
		410,000
Range		329435131

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

1.8 Politisk tyngdepunkt

Politisk tyngdepunkt på fylkesting/fylkesråd

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Venstresiden	8	44,4	44,4	44,4
Valid Sentrum	2	11,1	11,1	55,6
Valid Høyresiden	8	44,4	44,4	100,0
Total	18	100,0	100,0	

Vedlegg 2 - Data knyttet til hypoteser

2.1 Politisk tyngdepunkt på venstresiden

Statistics

Utgifter knyttet til politisk virksomhet i kroner per innbygger, 2012, for fylkeskommuner som har venstresiden som politisk standpunkt

N	Valid	8
	Missing	10
Mean		132,50
Std. Deviation		63,691
Range		168
Minimum		56
Maximum		224

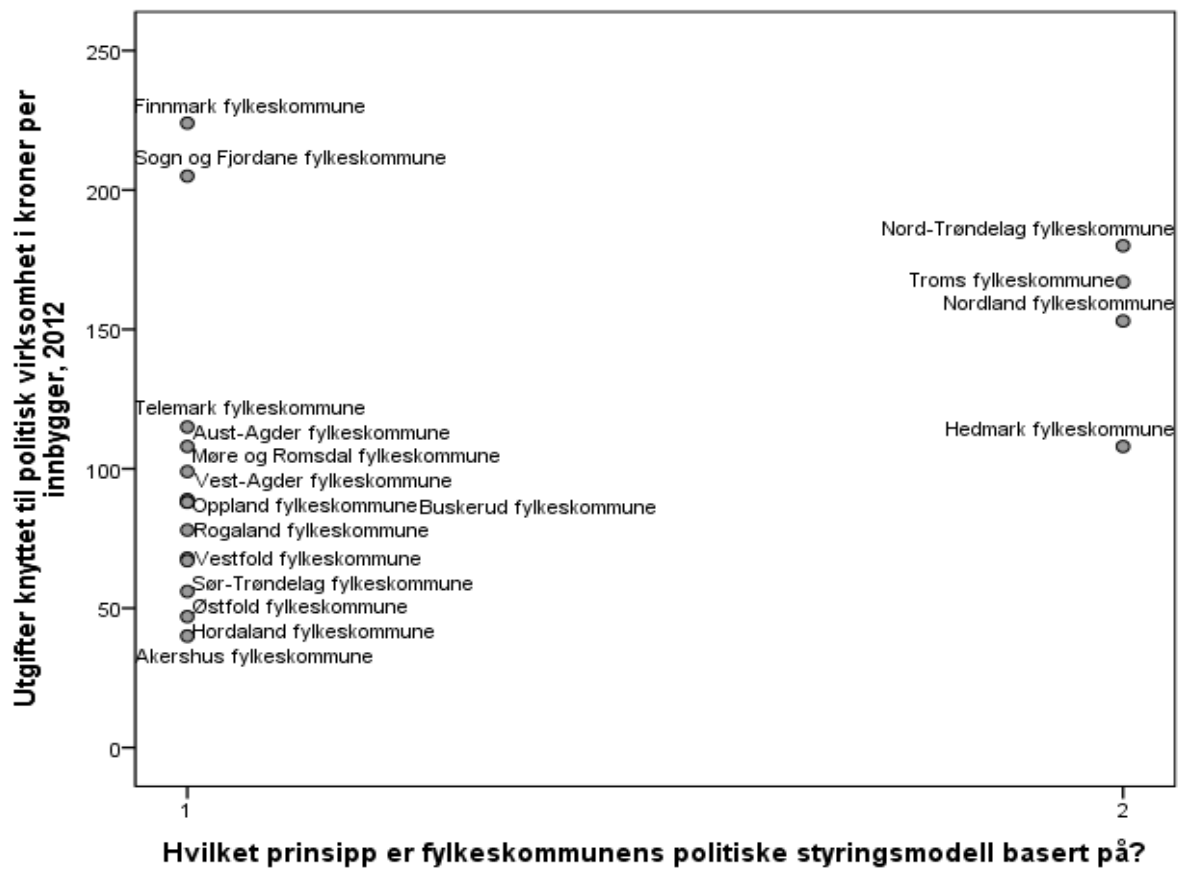
2.2 Politisk tyngdepunkt på høyresiden

Statistics

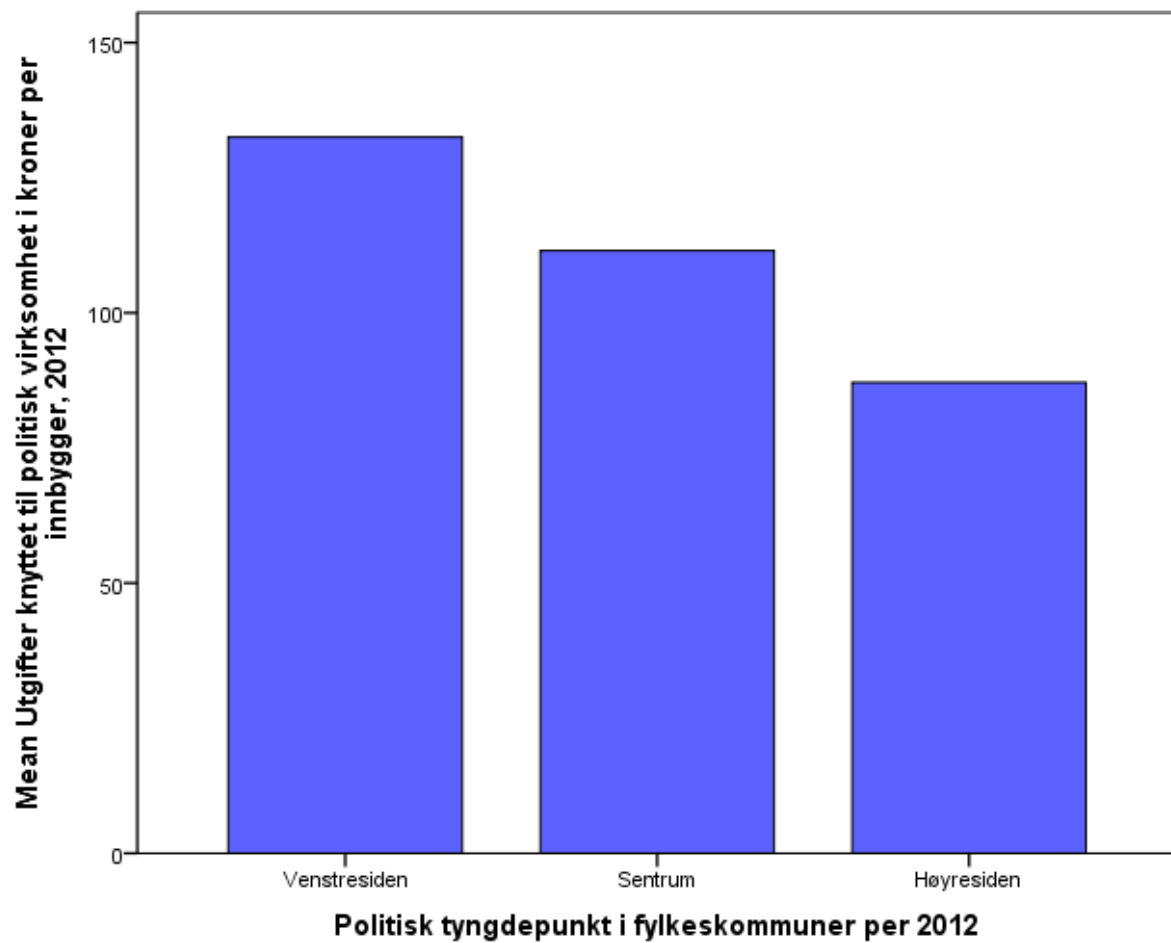
Utgifter knyttet til politisk virksomhet i kroner per innbygger, 2012, for fylkeskommuner som har politisk tyngdepunkt på høyresiden

N	Valid	8
	Missing	10
Mean		87,13
Std. Deviation		43,659
Range		140
Minimum		40
Maximum		180

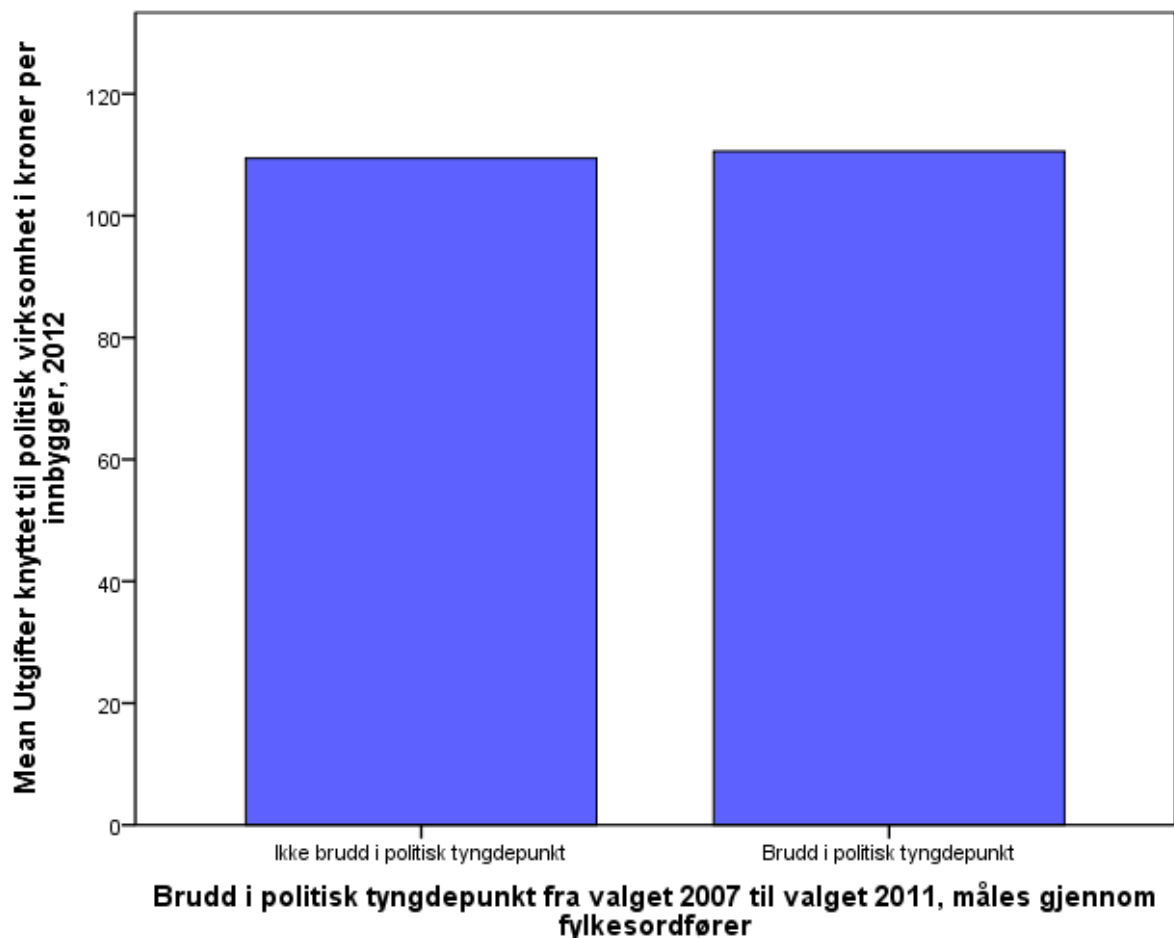
2.3 Prikkdiagram som viser sammenhengen mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og politisk styringsmodell



2.4 Gjennomsnittsverdier for utgifter knyttet til politisk virksomhet med utgangspunkt i politisk tyngdepunkt



2.5 Gjennomsnittsverdier for utgifter knyttet til politisk virksomhet med utgangspunkt i brudd i politisk tyngdepunkt



Vedlegg 3 – Data knyttet til problemstilling vedrørende utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse

3.1 Deskriptiv analyse - sammenheng mellom utgifter knyttet til politisk virksomhet og valgdeltakelse

Statistics

Utgifter knyttet til politisk virksomhet
for fylkeskommunene som helhet

N	Valid	18
	Missing	0
Mean		21504166,67
Std. Deviation		6442162,381
Range		23560000

Minimum	13235000
Maximum	36795000

3.2 Krysstabellanalyse – politisk styringsmodell og valgdeltakelse

Hvilket prinsipp er fylkeskommunens politiske styringsmodell basert på? * Valgdeltakelse 2011 Crosstabulation

			Valgdeltakelse 2011		Total
			Under gjennomsnittlig	Over gjennomsnittlig	
Hvilket prinsipp er fylkeskommunens politiske styringsmodell basert på?	Formannskapsprinsippet	Count	9	5	14
		% within Hvilket prinsipp er fylkeskommunens politiske styringsmodell basert på?	64,3%	35,7%	100,0%
		% within Valgdeltakelse 2011	69,2%	100,0%	77,8%
		% of Total	50,0%	27,8%	77,8%
	Det parlamentariske prinsipp	Count	4	0	4
		% within Hvilket prinsipp er fylkeskommunens politiske styringsmodell basert på?	100,0%	0,0%	100,0%
		% within Valgdeltakelse 2011	30,8%	0,0%	22,2%
Total	Count	13	5	18	
	% within Hvilket prinsipp er fylkeskommunens politiske styringsmodell basert på?	72,2%	27,8%	100,0%	
	% within Valgdeltakelse 2011	100,0%	100,0%	100,0%	
	% of Total	72,2%	27,8%	100,0%	

Vedlegg 4 – Skjemaer knyttet til drøfting i kapittel 6

4.1 Skjematisk oversikt over verdier på forklaringsvariabler for fylkeskommuner med høye utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger

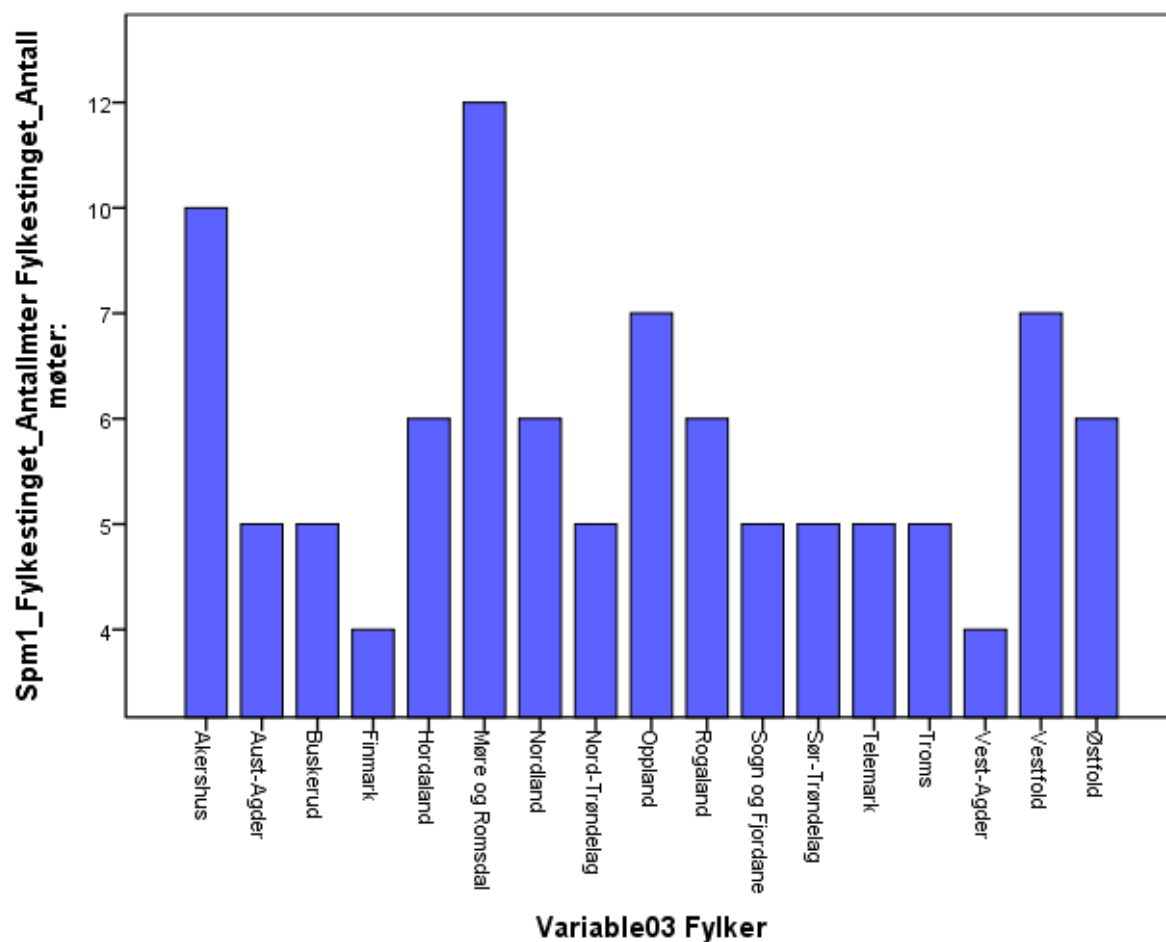
Fylkeskommune	Lavt	Stor	Parlamentarisme
	innbyggertall	geografisk utstrekning	
Finnmark	1	1	0
Sogn og Fjordane	1	0	0
Nord-Trøndelag	1	1	1
Troms	1	1	1
Nordland	0	1	1

4.2 Skjematisk oversikt over verdier på forklaringsvariabler for fylkeskommuner med lave utgifter per innbygger knyttet til politisk virksomhet

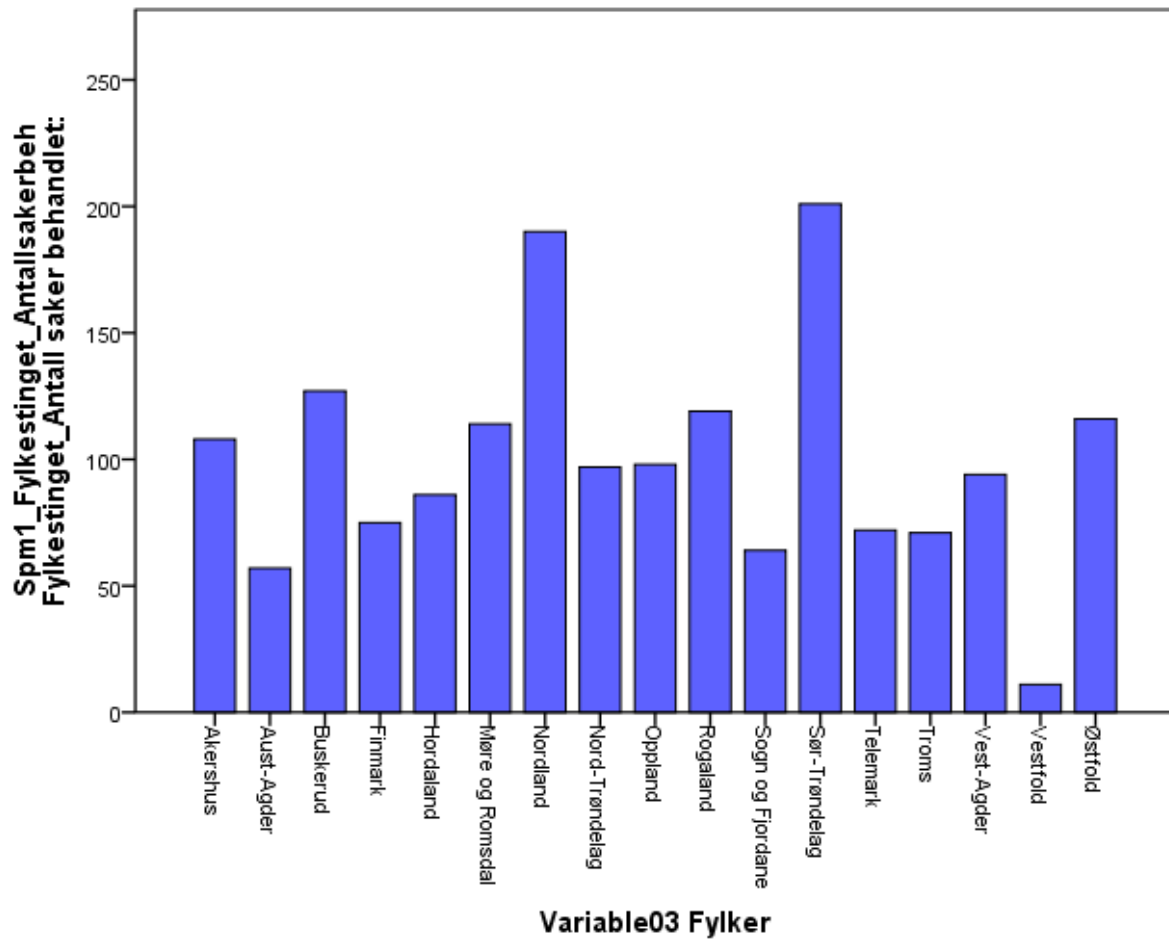
Fylkeskommune	Høyt	Liten	Tradisjonell
	innbyggertall	geografisk utstrekning	politisk styringsmodell
Akershus	1	1	1
Hordaland	1	0	1
Østfold	1	1	1
Sør-Trøndelag	1	0	1

Vedlegg 5 – Diagrammer knyttet til drøfting i kapittel 6

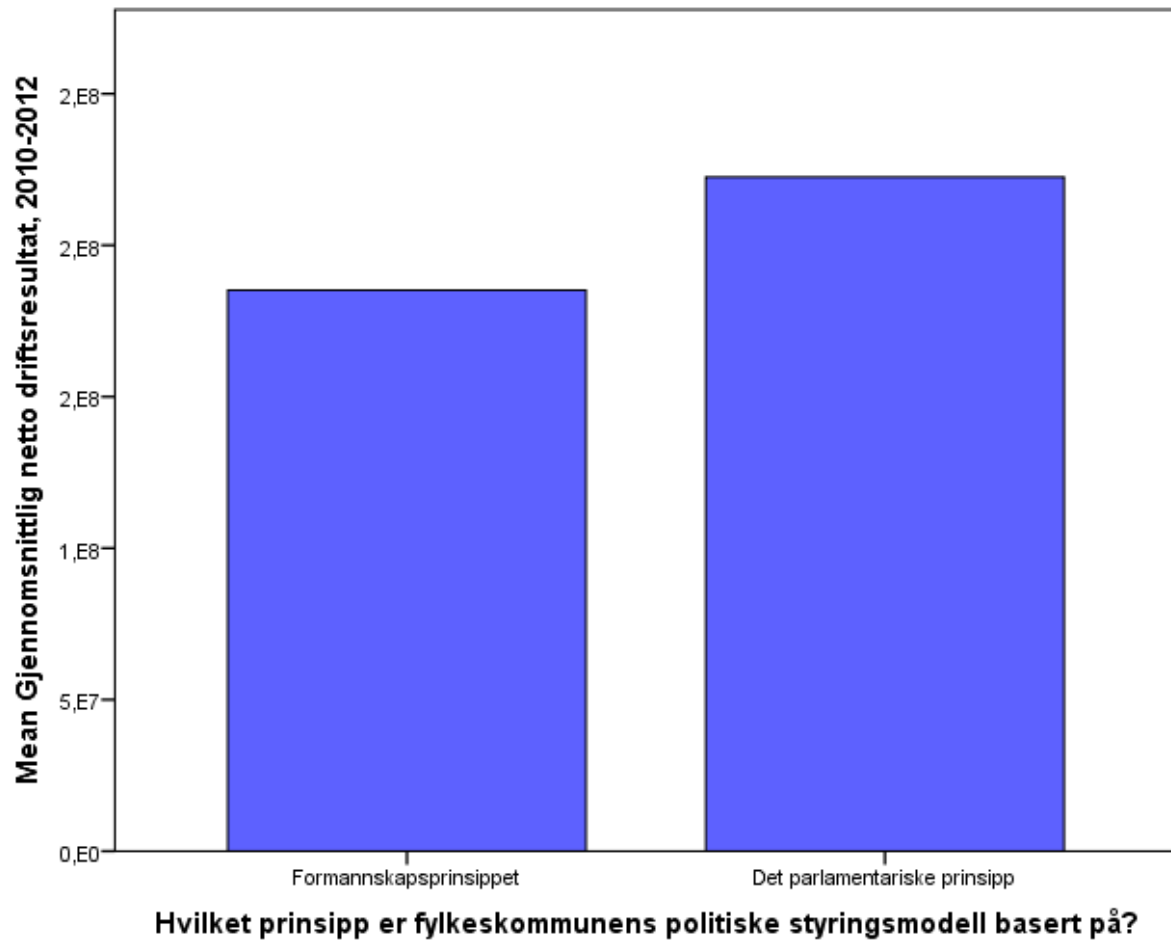
5.1 Antall møter på fylkestinget i de ulike fylkeskommuner



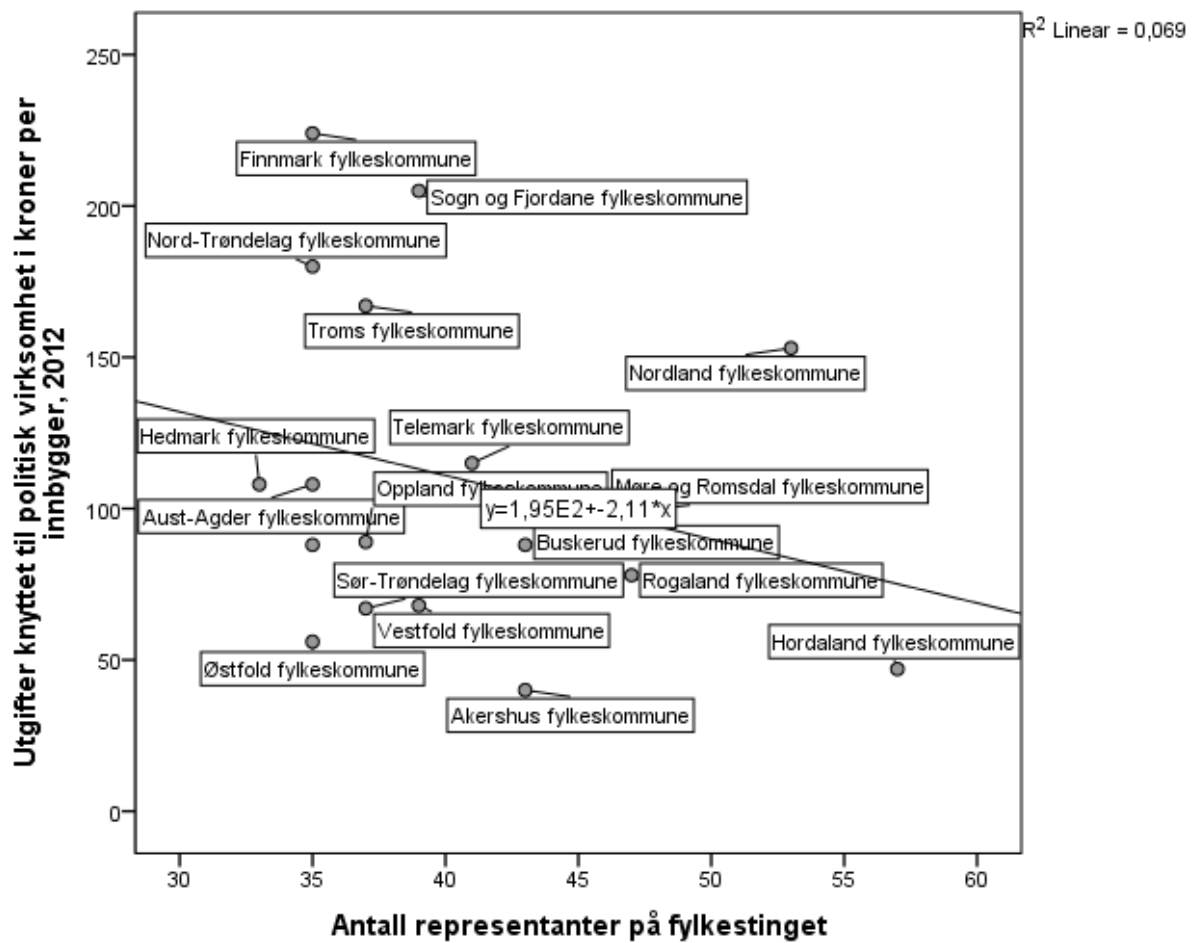
5.2 Antall saker behandlet på fylkestinget i de ulike fylkeskommuner



5.3 Politisk styringsmodell og netto driftsresultat



5.4 Utgifter knyttet til politisk virksomhet og antall representanter på fylkestinget i de ulike fylkeskommuner



Vedlegg 6 – Tabeller knyttet til oppsummering av hypoteser i kapittel 6

6.1 Skjematisk oversikt over hypoteser som ble bekreftet

Hypoteser som ble bekreftet	Kort forklaring
H1: Større innbyggertall i den enkelte fylkeskommune fører til mindre utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger	Hypotesen vedrørende innbyggertallet i fylkeskommunenes påvirkning på utgifter knyttet til politisk virksomhet ble bekreftet, med et lite forbehold om at man kunne se at enkelte fylkeskommuner med lavt innbyggertall, også har lavt utgiftsnivå. Hovedmønsteret er dog tydelig i form av at et klart flertall av de fylkeskommunene med høyt innbyggertall, også har lavere utgifter knyttet til politisk virksomhet.
H2: Fylkeskommuner som har stor geografisk utstrekning har større utgifter knyttet til politisk virksomhet.	Man ser at det er en tydelig sammenheng i retning av at de fylkeskommunene som har størst geografisk utstrekning, også har størst utgifter knyttet til politisk virksomhet per innbygger. Også her finnes det enkelte unntak som ikke fullt ut sammenfaller med hypotesen, men i all hovedsak bekreftes hypotesen av det empiriske materialet.

<p>H7: Fylkeskommuner som har innført parlamentarisme har større utgifter til lønning av politiske representanter, noe som igjen fører til større utgifter knyttet til politisk virksomhet, enn fylkeskommuner som har valgt å beholde den tradisjonelle politiske styringsmodellen</p>	<p>Sammenhengen fremsatt i hypotese 7, ble bekreftet, dog med et par forbehold. Man ser at det finnes enkelte unntak i det empiriske materialet som ikke sammenfaller med forventet sammenheng, med hovedmønsteret så klart og tydelig at en med trygghet kan si at innføring av parlamentarisme i fylkeskommuner fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet.</p>
--	--

6.2 Skjematisk oversikt over hypoteser som ikke ble bekreftet

Hypoteser som ikke ble bekreftet	Kort forklaring
H3: Fylkeskommuner som har større økonomisk slakk i form av netto driftsresultater, vil ha større utgifter knyttet til politisk virksomhet.	Hypotesen vedrørende forventet sammenheng mellom netto driftsresultat og utgifter knyttet til politisk virksomhet som en følge av økonomisk slakk, bekreftes ikke. Det er bare en fylkeskommune som viser denne sammenhengen, de resterende viser tvert i mot et mønster som peker på det motsatte; økning i netto driftsresultat fører til nedgang i utgifter knyttet til politisk virksomhet.
H4: Konjunkturøkning i den enkelte fylkeskommune fører til økte utgifter knyttet til politisk virksomhet	Hypotesen bekreftes ikke. Man ser ikke noen sammenheng mellom konjunkturutvikling og utgifter knyttet til politisk virksomhet. Fylkeskommuner som har vidt forskjellige utvikling innen sysselsetting har samme utgifter knyttet til politisk virksomhet, og fylkeskommuner som har vidt forskjellige utgifter knyttet til politisk virksomhet har hatt samme utvikling innen sysselsetting.
H5: Blått/borgerlig flertall på fylkestinget fører til økte utgifter	Hypotesen vedrørende sammenheng mellom politisk tyngdepunkt og utgifter knyttet til politisk

<p>knyttet til politisk virksomhet i den enkelte fylkeskommune ettersom betalingen ligger tettere opp til de lønningene en har i privat sektor</p>	<p>virksomhet var en forventet sammenheng i retning av en økning av utgifter dersom tyngdepunktet var på høyresiden. Man ser ikke noe tydelig mønster i den retning verken gjennom diagrammet ovenfor, eller gjennom gjennomsnittene beskrevet ovenfor. Standardavvikene gjør det vanskelig å avgjøre styrken på sammenhengen.</p>
<p>H6: Et brudd i politisk tyngdepunkt på fylkestinget fører til økte utgifter generelt, og dermed også økte utgifter knyttet til politisk virksomhet.</p>	<p>Forskjellene i summen av utgifter knyttet til politisk virksomhet for fylkeskommuner som har hatt brudd i politisk tyngdepunkt, og fylkeskommuner som ikke har hatt brudd i politisk tyngdepunkt er for liten og ubetydelig til at en kan si at brudd i politisk tyngdepunkt har noen reell effekt på utgifter knyttet til politisk virksomhet.</p>
<p>H8: Utvikling og endring i utgifter knyttet til politisk virksomhet vil være inkrementelle, altså vil man se liten, men gradvis økning over en 10 års periode.</p>	<p>Man ser ingen inkrementell, gradvis økning i utgifter knyttet til politisk virksomhet over en 10 års periode. Tvert imot varierer utgiftene kraftig, uten noe tydelig mønster.</p>

Vedlegg 7 – Diagrammer knyttet til avsluttende drøfting i kapittel 7

7.1 – Utgifter knyttet til politisk virksomhet for fylkeskommunene som helhet og gjennomsnittlig netto driftsresultat 2010-2012

